

# ANALISA

1980 — 8

## PERJUANGAN KEADILAN SOSIAL



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



## ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

### *Pemimpin Redaksi/*

*Penanggung jawab* : Kirdi DIPOYUDO

*Dewan Redaksi* : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, B. SUNARIO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

*Redaksi Pelaksana* : Kirdi DIPOYUDO, B. SUNARIO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28—8—1978  
ISSN 0126 — 222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	664
MENGERAKKAN SEGENAP KEMAMPUAN DAN POTENSI DALAM NEGERI DALAM PEMBANGUNAN UNTUK MEWUJUDKAN DEMOKRASI EKONOMI	
<i>Radius PRAWIRO</i>	667
ARTI DAN ISI KEADILAN SOSIAL	
<i>Kirdi DIPOYUDO</i>	683
GARIS KEMISKINAN DAN PENENTUAN KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT	
<i>Alfian LAINS</i>	706
STRATEGI DEMOGRAFI DALAM RANGKA PEMERATAAN PENDAPATAN	
<i>Murwatie B. RAHARDJO</i>	735
PERMASALAHAN KIK DAN KMKP	
<i>Nancy Kumalasari SUHUT</i>	748



# PENGANTAR REDAKSI

*Dalam Pembukaan UUD 1945 ditetapkan Pancasila sebagai dasar negara. Dasar negara menyatakan suatu cita-cita dan mencakup nilai-nilai yang menjadi dasar serta pedoman negara dan kehidupannya. Salah satu sila yang terkandung dalam Pancasila adalah Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian Perjuangan Keadilan Sosial adalah perjuangan segenap bangsa Indonesia, yang berarti usaha untuk mewujudkan cita-cita menjadi kenyataan.*

*Jelaslah bahwa negara bukanlah suatu tujuan, tetapi sarana untuk mencapai cita-cita bersama, sedangkan tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum seluruh bangsa. Memajukan kesejahteraan umum berarti memajukan perkembangan dan meningkatkan harkat rakyat. Negara berusaha menciptakan kondisi yang baik yang diperlukan warganya untuk mewujudkan perkembangan diri dan kepribadian semaksimal mungkin.*

*Dalam usaha mengamalkan sila kelima dari Pancasila dalam kehidupan sehari-hari, maka yang perlu diperhatikan adalah masalah kesempatan kerja. Pada hakekatnya "kerja" selain memiliki nilai ekonomi, juga memiliki nilai kemanusiaan yang tinggi. Dalam hidup manusia tidak mungkin terlepas dari kewajiban kerja dan kebutuhan alat-alat pemuasan. Oleh sebab itu manusia belum dapat hidup sejahtera apabila dia belum mempunyai pekerjaan tetap yang akan menjamin hidupnya. Di Indonesia, masalah ini dianggap penting dan dituangkan dalam pasal 27 UUD 1945: "Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Dengan demikian kesempatan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar kehidupan secara memadai adalah hak setiap warga masyarakat.*

Sungguhpun demikian, pembangunan nasional seharusnya tidak hanya memberikan perhatian kepada perluasan kesempatan kerja sehingga setiap orang yang mampu dan mau bekerja memperoleh pekerjaan yang sesuai serta dengan balas jasa yang memadai. Di samping itu perlu diperhatikan pula kehidupan orang-orang yang mengalami gangguan fisik atau mental dan dijamin kehidupan mereka bukan sebagai tindakan amal tetapi sebagai tindakan keadilan sosial.

Kemiskinan dan ketergantungan janganlah semata-mata dilihat sebagai kegagalan pribadi. Apabila penawaran tenaga kerja melebihi permintaan tenaga kerja dan kesempatan tidak sama misalnya, maka sering kali para pekerja menjadi korban dengan mendapatkan imbalan yang lebih kecil daripada jasa yang telah diberikan. Sesuai dengan sila Keadilan Sosial, yaitu memberikan apa yang menjadi hak rakyat, maka merupakan kewajiban untuk mengolah seluruh kekayaan alam Indonesia dan potensi bangsa menurut kemampuan dan bidang masing-masing agar bermanfaat bagi seluruh rakyat.

Dalam hal pemenuhan kebutuhan dasar sebagian rakyat yang belum terpenuhi maka diperlukan perbaikan pendapatan. Perbaikan pendapatan ini dapat dicapai dengan meningkatkan jumlah barang yang dihasilkan atau dengan membagi barang-barang yang tersedia secara lebih adil. Melihat kenyataan-kenyataan perbedaan pendapatan maka "keadilan membagi" dapat didahulukan yaitu dengan usaha pemerintah sebagai berikut: (1) perluasan pelayanan umum, pendapatan riil jelas meningkat bila tersedia pelayanan umum seperti kesehatan, pendidikan, rekreasi, perumahan bagi mereka yang tidak akan dapat menikmati tanpa bantuan itu; (2) sistem perpajakan progresif yang teratur; (3) undang-undang perburuhan, yang memungkinkan tumbuhnya gerakan buruh yang kuat sehingga tawar-menawar kolektif dapat dilakukan untuk mempengaruhi pembagian pendapatan; dan (4) undang-undang upah minimum.

Jaminan sosial yang bermacam-macam yang harus diberikan sebagai tuntutan sila Keadilan Sosial, dapat mempunyai akibat-akibat ekonomi penting. Tindakan-tindakan tersebut meningkatkan daya beli yang diperlukan untuk memutar roda perekonomian lebih lanjut.

Analisa bulan ini memilih tema *Perjuangan Keadilan Sosial*. Bulan Agustus ini kita memperingati 35 tahun kemerdekaan negara kita,



*namun ternyata perjuangan untuk mencapai cita-cita bersama masih belum selesai.*

*Sajian pertama, adalah karangan RADIUS PRAWIRO, "Menggerakkan Segenap Kemampuan dan Potensi Dalam Negeri dalam Pembangunan untuk Mewujudkan Demokrasi Ekonomi", membahas tentang partisipasi anggota masyarakat untuk mencapai masyarakat adil dan makmur.*

*Sejauh ini Keadilan Sosial kurang dimengerti artinya dan secara demikian juga kurang dilaksanakan. Karangan KIRDI DIPOYUDO, "Arti dan Isi Keadilan Sosial", mengupas arti keadilan; keadilan sosial; keadilan sosial sebagai wajib warga negara; keadilan sosial sebagai wajib negara; dan negara kesejahteraan sebagai pelaksanaan Keadilan Sosial.*

*Selanjutnya dibahas "Garis Kemiskinan dan Penentuan Kecamatan Miskin di Sumatera Barat", oleh ALFIAN LAINS. Dengan diketahuinya kecamatan-kecamatan miskin pada sebuah propinsi, Pemerintah dapat mengetahui di mana harus dipusatkan "kegiatan-kegiatan untuk mengurangi atau melenyapkan kemiskinan pada propinsi yang bersangkutan. Dalam ulasan ini, penulis meninjau secara menyeluruh definisi "kemiskinan" yang dipakai oleh studi-studi sebelumnya dan kemudian membatasi kembali "kemiskinan" untuk digunakan dalam studi tersebut.*

*Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk meratakan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan Keadilan Sosial adalah melalui strategi kependudukan. Hal ini dibahas dalam karangan MURWATIE B. RAHARDJO, berjudul: "Strategi Demografi Dalam Rangka Pemerataan Pendapatan."*

*Sehubungan dengan sila Keadilan Sosial maka pengembangan dunia usaha untuk golongan ekonomi lemah perlu mendapatkan perhatian. Bantuan untuk pengusaha kecil serta usaha-usaha padat karya dapat berupa kredit dengan syarat-syarat kredit yang lebih ringan, ini merupakan tema tulisan NANCY KUMALASARI SUHUT "Permasalahan KIK dan KMKP", yang merupakan karangan terakhir.*

# MENGGERAKKAN SEGENAP KEMAMPUAN DAN POTENSI DALAM NEGERI DALAM PEMBANGUNAN UNTUK MEWUJUDKAN DEMOKRASI EKONOMI\*

Radius PRAWIRO

Adalah kewajiban setiap warga negara Indonesia untuk memahami, menghayati dan melaksanakan sebaik mungkin Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai arah dan strategi perjuangan pembangunan bangsa dan negara. GBHN dalam bentuk Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 disusun oleh MPR hasil Pemilu 1977 atas perintah UUD 1945 pasal 3 yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara." Sejalan dengan tekad Orde Baru untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, maka selama Orde Baru ini kita memiliki dua GBHN, ialah GBHN tahun 1973 dalam bentuk Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 yang disusun oleh MPR hasil Pemilu tahun 1971 dan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 yang sekarang ini. Memperhatikan bahwa MPR yang menyusun GBHN-GBHN seperti di atas adalah hasil pemilihan umum, maka kita memperoleh suatu kepastian, bahwa GBHN memang merupakan perwujudan dari kehendak seluruh rakyat dan dengan demikian menggambarkan aspirasi dan keinginan rakyat sendiri, sesuai dengan petunjuk Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan ditetapkannya GBHN sebagai Ketetapan MPR (Tap No. IV/MPR/1978), maka GBHN ini telah *menjadi milik dan wajib dilaksanakan oleh seluruh rakyat Indonesia*. Oleh karena itulah, maka kita semua mempunyai kewajiban untuk mempelajari dan memahami

---

\* Ceramah pada Penataran P-4 bagi para Pengusaha di Hotel Indonesia Sheraton Jakarta pada tanggal 1 Maret 1980. Radius PRAWIRO adalah Menteri Perdagangan dan Koperasi RI.



GBHN sebagai suatu keseluruhan, karena tanpa pengertian tersebut kita tidak akan dapat berpartisipasi dalam melaksanakan dan menjamin suksesnya GBHN. Keberhasilan pelaksanaan GBHN memang sangat tergantung pada partisipasi dan dukungan masyarakat dan GBHN pada Bab V menandakan, bahwa "Berhasilnya pembangunan nasional tergantung pada partisipasi seluruh rakyat serta pada sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin seluruh rakyat Indonesia serta para penyelenggara negara.

Hasil pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan batin. Kesejahteraan yang berkeadilan sosial sekaligus akan menegakkan Ketahanan Nasional dan pada gilirannya akan meratakan jalan bagi generasi yang akan datang untuk mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila".

Partisipasi rakyat ini dapat dilakukan dalam seluruh bidang atau bidang kegiatan kita masing-masing dan kesemuanya itu harus sesuai dengan maksud, tujuan dan arah yang telah ditetapkan dalam GBHN itu sendiri. Oleh karena itu marilah kita dalami lebih lanjut mengenai GBHN ini hingga selaku warga negara dan pengusaha-pengusaha akan dapat mengatur dan mengembangkan partisipasi dengan sebaik-baiknya.

GBHN disusun berdasarkan landasan ideal Pancasila dan konstitusional UUD 1945. Ini berarti bahwa Pancasila dan UUD 1945 akan terpancar secara jelas ke dalam GBHN dan semua bagian-bagiannya dan selanjutnya harus tercermin dalam pelaksanaan GBHN itu sendiri. Ini berarti bahwa berbagai kegiatan kita dalam pembangunan harus mencerminkan dan bernaafaskan semangat maupun pengertian kelima sila dari Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian kita tidak mungkin dapat memahami dan menghayati GBHN tanpa mendalami Pancasila dan UUD 1945.

Pengertian apa yang harus kita berikan pada GBHN ini? Kalau dibaca GBHN, maka ada tiga hal yang dicakup dalam pengertian tersebut:

1. GBHN adalah suatu Haluan Negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang pada hakekatnya adalah suatu Pola Umum Pembangunan Nasional.



2. Sebagai Pola Umum Pembangunan Nasional, GBHN merupakan rangkaian program-program Pembangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu yang berlangsung secara terus menerus.
3. Rangkaian program-program pembangunan ini dimaksudkan untuk mewujudkan *Tujuan Nasional* seperti termaksud di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan pembangunan nasional ini akan selalu tercermin pada tahap-tahapan pembangunan kita dengan jangka waktu 5 tahun setiap tahapan, ialah yang disebut Pelita-pelita, di mana setiap Pelita selalu mencantumkan sebagai tujuan:

- Pertama : Meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat yang makin merata dan adil.
- Kedua : Meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya.

GBHN telah memberikan petunjuk kepada kita perlunya ditempuh pembangunan jangka panjang yang meliputi 5-6 tahapan atau Pelita yang dimulai pada tahun 1969 dan sekarang ini kita memasuki tahapan ke-3 atau Pelita III. Adapun sasaran utama Pembangunan Jangka Panjang ini adalah terciptanya landasan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatannya sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Pembangunan Jangka Panjang ini *bertitikberatkan pada pembangunan bidang ekonomi* dengan sasaran utama untuk mencapai keseimbangan antara bidang pertanian dan bidang industri, serta terpenuhinya kebutuhan pokok Rakyat, yang berarti bahwa *sebagian besar* dari usaha pembangunan diarahkan kepada pembangunan ekonomi, sedangkan pembangunan di bidang-bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapi bidang ekonomi.

Dengan demikian kedudukan dan peranan pembangunan ekonomi dalam GBHN adalah sangat menentukan, karena dengan peningkatan hasil-hasil dalam bidang ekonomi akan tersedia sumber-sumber pembangunan yang lebih luas bagi peningkatan pembangunan di bidang-bidang lain seperti sosial budaya, politik dan hankamnas.



Bersamaan dengan itu Pembangunan Jangka Panjang harus pula mampu membawa perubahan-perubahan fundamental dalam struktur ekonomi Indonesia sehingga produksi nasional yang berasal dari sektor-sektor di luar pertanian akan merupakan bagian yang semakin besar, dan industri menjadi tulang punggung ekonomi; bagi penduduk yang hidup dari sektor-sektor di luar pertanian semakin bertambah dan komposisi ekspor akan berubah sehingga ekspor Indonesia akan semakin banyak terdiri dari bahan-bahan yang telah diolah dan barang-barang jadi. Dengan demikian akan berarti meningkatnya ketahanan ekonomi Indonesia terhadap perubahan-perubahan keadaan alam dan kegoncangan-kegoncangan ekonomi dunia.

Menurut GBHN, maka untuk mencapai kondisi seperti itu, *segenap kemampuan modal dan potensi dalam negeri* harus dimanfaatkan, yang besar, yang sedang maupun yang kecil. Supaya pengerahan segenap kemampuan dalam negeri ini berhasil, perlu dikembangkan kebijaksanaan serta langkah-langkah guna membantu, membimbing pertumbuhan dan meningkatkan golongan ekonomi lemah untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, sehingga golongan lemah ini dapat berdiri sendiri. Untuk itu kegiatan Koperasi harus ditingkatkan, agar mampu memainkan peranan yang sesungguhnya dalam tata ekonomi Indonesia. Koperasi sebagai salah satu bentuk badan usaha yang sesuai dengan ketentuan UUD 1945, harus diberikan kesempatan seluas-luasnya dan ditingkatkan pembinaannya, sehingga benar-benar mampu menunaikan peranan yang sesungguhnya dalam pembangunan.

Dengan demikian pembangunan tidak hanya untuk meningkatkan pendapatan nasional, akan tetapi sekaligus harus menjamin pembagian pendapatan yang merata bagi seluruh rakyat sesuai dengan rasa keadilan dalam rangka diwujudkannya asas keadilan sosial sehingga di satu pihak pembangunan itu tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan produksi melainkan sekaligus mencegah melebarnya jurang pemisah antara yang kaya dan yang miskin.

Kesemuanya itu dilakukan dalam rangka memecahkan ketidakselarasan di dalam masyarakat, karena adanya selapisan kecil masyarakat dengan kedudukan ekonomi yang sangat kuat dan menguasai sebagian terbesar kehidupan ekonomi nasional, sedang di lain pihak bagian terbesar masyarakat berada dalam keadaan ekonomi yang lemah dan belum pernah dapat menjalankan peranannya yang



besar dalam kegiatan perekonomian nasional. Jelaslah bahwa pembangunan *bukan saja untuk mencapai masyarakat yang makmur, melainkan juga untuk mewujudkan masyarakat yang adil.*

Siapa sebenarnya yang dimaksudkan dengan golongan ekonomi lemah ini? Tentang golongan ekonomi lemah ini, maka catatan pada naskah untuk GBHN menyatakan bahwa yang dimaksud dengan golongan ekonomi lemah adalah seperti yang diucapkan Presiden/Mandataris dalam pidato beliau di depan Sidang Umum MPR tanggal 11 Maret 1978, yaitu: Golongan ekonomi lemah *yang sebagian besar terdiri dari pribumi.* Perlu dicatat, bahwa penggunaan istilah pribumi di sini bukannya didasarkan pada rasialisme, karena demokrasi Pancasila yang kita anut memang menentang rasialisme. Dari pengamatan ternyata diperoleh kenyataan, bahwa dalam masyarakat masih menunjukkan adanya ciri-ciri ketimpangan dan ketidakserasian, seperti yang telah disebutkan oleh GBHN sendiri. Menurut kenyataannya di dalam masyarakat terdapat selapisan kecil masyarakat dengan kedudukan ekonomi yang sangat kuat dan menguasai sebagian terbesar kehidupan ekonomi nasional, sedang di lain pihak bagian terbesar dari masyarakat dalam keadaan yang lemah. Justru dari bagian masyarakat yang ekonominya lemah inilah, sebagian besar terdiri dari orang-orang pribumi. Ini tidak berarti bahwa golongan ekonomi lemah hanya terdiri dari pribumi semata-mata, karena banyak pula nonpribumi yang masih ada pada tingkat penghidupan yang rendah. Akan tetapi kenyataannya ialah bahwa golongan ekonomi lemah ini sebagian besar terdiri dari pribumi.

Kalau Pemerintah menjalankan kebijaksanaan serta langkah-langkah guna membantu, membimbing pertumbuhan dan meningkatkan kemampuan yang lebih besar bagi golongan ekonomi lemah untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan sehingga dapat berdiri sendiri, hal ini dilakukan sesuai dengan ketentuan GBHN dalam rangka memecahkan ketidakselarasan di dalam masyarakat.

GBHN telah menunjukkan kepada kita, bahwa Pembangunan Nasional dilaksanakan di dalam rangka pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh Masyarakat Indonesia. Hal ini berarti bahwa pembangunan itu tidak hanya menuju kemajuan lahiriah (seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan sebagainya) atau kepuasan batiniah (seperti pendidikan, rasa aman, bebas mengeluarkan pendapat yang bertanggung jawab, rasa keadilan



dan sebagainya), melainkan keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara keduanya. Juga pembangunan itu harus merata di seluruh Tanah Air, bukan hanya untuk sesuatu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat dan harus benar-benar dirasakan oleh seluruh Rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan kita.

Bangsa Indonesia menghendaki keselarasan hubungan antara manusia dengan Tuhannya, antara sesama manusia serta lingkungan alam sekitarnya, keserasian hubungan antara bangsa-bangsa dan juga keselarasan antara cita-cita hidup di dunia dan mengejar kebahagiaan di akhirat, karena kehidupan manusia dan masyarakat yang serba selaras adalah tujuan akhir. Pembangunan nasional, yang secara ringkas disebut masyarakat maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Dalam arti politik, pembangunan harus dapat memantapkan kesadaran kehidupan politik dan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bagi setiap warga negara, sehingga dapat terjamin kelancaran usaha mencapai tujuan nasional. Persatuan dan kesatuan bangsa harus makin diperkokoh serta makin ditegaktumbuhkannya kehidupan yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum. Bersamaan dengan itu aparat Pemerintah ditingkatkan kemampuan serta kewibawaannya, hingga dapat mendorong makin berkembangnya kreativitas masyarakat, kegairahan hidup dan memperluas partisipasi rakyat dalam pelaksanaan pembangunan.

Apa yang dikemukakan di atas adalah tidak terlepas dan malahan merupakan pelaksanaan dari suatu pandangan dan keyakinan yang kita anut dalam Pembangunan Nasional kita, ialah apa yang disebut sebagai Wawasan Nusantara. Wawasan Nusantara adalah wawasan yang memandang Rakyat, Bangsa, Negara dan Wilayah Nusantara sebagai satu kesatuan utuh dan tidak bisa dipisah-pisahkan. Wawasan ini memperkuat rasa kekeluargaan dan kebersamaan dalam persatuan yang sekaligus menjelaskan makna dari Lambang Kenegaraan kita ialah Bhinneka Tunggal Ika. Dalam Pembangunan Nasional, Wawasan Nusantara mencakup perwujudan kepulauan Nusantara sebagai satu kesatuan politik, satu kesatuan sosial budaya, satu kesatuan ekonomi dan satu kesatuan hankam.

Dalam hubungan itulah, maka perbedaan dan pengkotakan bangsa Indonesia menurut kesukuan maupun keturunan, akan



menghambat adanya perwujudan kesatuan-kesatuan seperti yang dikehendaki oleh Wawasan Nusantara. Istilah-istilah seperti pribumi dan nonpribumi, penggunaan identitas sebagai warga negara keturunan asing atau yang biasa disebut WNI adalah hal-hal yang tidak tepat dan tidak sesuai dengan konsep Wawasan Nusantara. GBHN telah memberikan petunjuk supaya lebih ditingkatkan usaha-usaha *pembauran bangsa* di segala bidang kehidupan seperti ekonomi, sosial, politik dan Hankam, dalam rangka usaha memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa. Demi kebesaran bangsa dan negara, kita mencita-citakan adanya satu bangsa Indonesia yang bersatu, kuat, berfalsafah satu ialah Pancasila, berbudaya satu ialah Budaya Indonesia, terdiri dari warga negara-warga negara Indonesia yang setia, taat pada dan penuh patriotisme mendukung dan membela negara dan tanah air, Pancasila dan UUD 1945.

Pemerintah sendiri telah berusaha untuk melaksanakan petunjuk GBHN untuk membina golongan ekonomi lemah dengan sebaik-baiknya dan konsisten. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 14 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pasal 19 ayat (1) menetapkan bahwa Departemen/Lembaga Pemerintah maupun perusahaan-perusahaan milik negara dalam melaksanakan pembelian/pemborongan harus memperhatikan ketentuan-ketentuan, yang mewajibkan diikutsertakannya golongan ekonomi lemah dalam pekerjaan-pekerjaan yang nilainya sampai batas-batas tertentu. Sampai dengan Rp. 10 juta dilaksanakan oleh pemborong/rekanan golongan ekonomi lemah, di atas Rp. 10 juta sampai dengan Rp. 25 juta diadakan pelelangan antara pemborong/rekanan golongan ekonomi lemah, di atas Rp. 25 juta sampai dengan Rp. 50 juta diadakan pelelangan dengan memberikan kelonggaran kepada pemborong/rekanan golongan ekonomi lemah sebesar 5% di atas harga penawaran dari peserta yang tidak termasuk dalam golongan ekonomi lemah. Penentuan mengenai golongan ekonomi lemah dalam ketentuan ini sepenuhnya disesuaikan dengan petunjuk GBHN, serta petunjuk Bapak Presiden dalam Sidang Kabinet Terbatas tanggal 2 Mei 1979, bahwa perusahaan yang digolongkan sebagai perusahaan nasional golongan ekonomi lemah ialah yang sekurang-kurangnya 50% dari modal perusahaan dimiliki oleh pribumi dan sebagian besar dari pengurus (Dewan Komisaris/Direksi) perusahaan adalah pribumi. Juga Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 8 Tahun 1979 tentang Program Bantuan Kredit Konstruksi Pembangunan dan Pemugaran Pertokoan/Perbelanjaan/Perdagangan dan/atau Pertokoan dimak-



sudkan untuk membina golongan ekonomi lemah, khususnya pedagang kecil di pasar-pasar. Dalam pertimbangan Inpres tersebut dinyatakan, bahwa eksistensi pedagang golongan ekonomi lemah pada pusat pertokoan/perbelanjaan/perdagangan dan/atau pertokoan perlu dipertahankan dan ditingkatkan, sehingga penguasaan tempat-tempat strategis berada pada pedagang golongan ekonomi lemah. Selanjutnya disebutkan pula perlunya untuk menyediakan tempat berdagang/berusaha bagi pedagang golongan ekonomi lemah dengan harga serendah mungkin, sehingga peranan dan partisipasi pedagang golongan ekonomi lemah menjadi semakin lebih nyata. Pasal 9 dari Inpres ini selanjutnya menentukan, bahwa bentuk dan konstruksi bangunan, tata letak dan penentuan ruangan direncanakan sedemikian rupa sehingga jumlah harga untuk masing-masing tempat berusaha/berdagang dapat ditetapkan serendah mungkin, sehingga pedagang golongan ekonomi lemah dapat memiliki tempat berusaha/berdagang yang layak. Pasal 10 menyebutkan, bahwa pengaturan penjualan tempat-tempat berusaha/berdagang dalam pusat-pusat usaha tersebut ditetapkan sekurang-kurangnya 60% dari jumlah tempat berdagang/berusaha untuk pedagang golongan ekonomi lemah dengan harga serendah mungkin sehingga tujuan membantu pedagang golongan ekonomi lemah benar-benar tercapai.

Kasus-kasus di atas menunjukkan kesungguhan Pemerintah untuk membantu, membimbing pertumbuhan dan meningkatkan kemampuan yang lebih besar bagi golongan ekonomi lemah. Kebijakan dan langkah-langkah ini dilakukan melalui pengaturan kegiatan-kegiatan yang adil dan serasi antara yang kuat dan lemah, tanpa menciptakan pertentangan antara keduanya. Bersamaan dengan itu, melalui pengaturan manajemen dan pengaturan lokasi diusahakan adanya pembauran antara pengusaha pribumi dan nonpribumi hingga benar-benar dapat diciptakan adanya kesatuan dan persatuan bangsa melalui kegiatan ekonomi. Hal ini memang sesuai dengan petunjuk GBHN yang menyatakan bahwa dalam Pelita III: "Usaha-usaha pembauran bangsa perlu lebih ditingkatkan di segala bidang kehidupan dalam rangka usaha memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa."

Kita sadari sepenuhnya bahwa pembauran ini bukan masalah yang mudah. Proses sejarah yang berabad-abad dan diperkuat oleh kebijakan pemerintahan kolonial yang lalu, menimbulkan pengkotakan yang tajam antar kelompok masyarakat atas perbedaan keturunan yang menjurus kepada kehidupan sosial-ekonomi yang eksklusif, terjadi prasangka-prasangka, kecurigaan-kecurigaan dan



seringkali berkembang menjadi rasa permusuhan. Sudah jelas bahwa perkembangan seperti itu tidak akan memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa dan oleh karena itu tidak dapat dibiarkan begitu saja. Adalah kewajiban semua pihak, pribumi maupun nonpribumi untuk menyadari hal-hal di atas dan berusaha untuk mengembangkan pribadi masing-masing menjadi warga negara yang baik yang sadar akan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, menciptakan kehidupan yang rukun dan bersatu berdasarkan asas kekeluargaan. Bapak Presiden pada waktu menyambut Penutupan Penataran P-4 tingkat Nasional dan Penataran BP-7 tanggal 19 Pebruari 1980, menegaskan, bahwa: "Cita kekeluargaan menuntut kita menumbuhkan semangat kerukunan dan keutuhan, semangat persatuan dan kebersamaan, sikap tenggang rasa dan kesetiakawanan, sikap tolong menolong dan gotong royong." Marilah kita hayati benar-benar asas dan cita kekeluargaan ini.

Untuk menjamin pertumbuhan ekonomi dalam pembangunan, Negara memerlukan dunia usaha yang kuat. Dalam usaha menumbuhkan dunia usaha yang kuat tersebut, Pemerintah menciptakan iklim yang sehat yang diperlukan untuk kelancaran usaha antara lain dengan jalan mengusahakan ketentraman dan keamanan usaha, menyederhanakan prosedur perijinan<sup>1</sup> dan sebagainya. Pengusaha yang lemah dan kurang kuat dibantu, dibimbing dan ditingkatkan kemampuannya supaya menjadi kuat, tanpa menghambat, apalagi memperlemah pengusaha yang sudah kuat. Dengan demikian akhirnya akan diperoleh golongan pengusaha nasional yang kuat dan memiliki kemampuan untuk bertindak sebagai tulang punggung perekonomian nasional. Partisipasi dunia usaha dalam pembangunan ekonomi, adalah sejalan dengan Demokrasi Ekonomi yang mendasari pembangunan ekonomi kita. Demokrasi Ekonomi menghendaki masyarakat memegang peranan aktif dalam kegiatan pembangunan.

Dalam hubungan ini Pemerintah berkewajiban memberikan pengarahan dan bimbingan terhadap pertumbuhan ekonomi serta menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha. Sebaliknya dunia usaha perlu memberikan tanggapan terhadap pengarahan dan bimbingan serta menciptakan iklim tersebut dengan kegiatan-kegiatan yang nyata.

Dunia usaha mempunyai kewajiban untuk ikut serta mewujudkan dan memantapkan Demokrasi Ekonomi seperti yang dinyatakan dalam

<sup>1</sup> Dalam bidang perdagangan Menteri Perdagangan dan Koperasi telah mengeluarkan Surat-surat Keputusan (No. 428/Kp/VI/1979, No. 721/Kp/XII/79, No. 04/Kp/I/1980) yang menyederhanakan sifat dan prosedur perijinan di bidang perdagangan.

pasal 33 UUD 1945 beserta penjelasannya yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat.

Adapun penjelasannya berbunyi sebagai berikut: "Dalam pasal 33 tercantum dasar *demokrasi ekonomi*, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang! Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

GBHN telah memperlengkapi pengertian Demokrasi Ekonomi ini dengan mengemukakan sebagai berikut:

"Demokrasi Ekonomi yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan memiliki ciri-ciri positif sebagai berikut:

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas kekeluargaan.
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.



- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat.
- 4) Sumber-sumber kekayaan dan keuangan Negara digunakan dengan permufakatan Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat, serta pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat pula.
- 5) Warga Negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak.
- 6) Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.
- 7) Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap Warga Negara diperkembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.
- 8) Fakir-miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara.”

Selanjutnya ditegaskan, bahwa dalam Demokrasi Ekonomi harus dihindarkan ciri-ciri negatif sebagai berikut:

1. Sistem *free fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia.
2. Sistem *etatisme* dalam mana Negara beserta aparaturnya ekonomi Negara bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor Negara.
3. Pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Dari pasal 33 UUD 1945 beserta penjelasannya dan dari GBHN diketahui bahwa ada tiga bentuk usaha yang mengambil peranan penting dalam tata perekonomian atas dasar Demokrasi Ekonomi. Ketiga bentuk usaha tersebut adalah Perusahaan Negara, Perusahaan Swasta dan Koperasi. Dilihat dari pembagian sektoral, maka kehidupan ekonomi kita dapat dibagi menjadi tiga sektor ialah Sektor Negara, Sektor Swasta dan Sektor Rakyat atau Koperasi. Ketiga sektor ini diharapkan untuk bekerjasama secara serasi, saling menunjang dan saling menghidupi sesuai dengan Asas Usaha Bersama dan

Kekeluargaan yang dalam GBHN merupakan salah satu asas Pembangunan Nasional kita. Dari ketiga sektor di atas Pemerintah menyadari sepenuhnya bahwa Sektor Koperasi yang paling ketinggalan perkembangannya dibandingkan dengan kedua sektor yang lain. Tertinggalnya Sektor Koperasi ini dapat difahami, karena Sektor Koperasi pada hakekatnya adalah Sektor Rakyat yang masih memiliki berbagai kelemahan dalam arti ekonomi maupun sosial. Kebijaksanaan pembangunan, pada Pelita-Pelita yang lalu memang *secara sadar* masih diarahkan kepada terciptanya pertumbuhan ekonomi sesuai dengan urutan Trilogi Pembangunan pada waktu itu, yang merupakan landasan kebijaksanaan pembangunan dalam Pelita I dan II. Pertumbuhan ekonomi memang sangat diperlukan untuk menyusun kemampuan memperoleh sumber-sumber pembangunan yang lebih luas bagi peningkatan pembangunan di berbagai bidang. Strategi pembangunan seperti itu ternyata berhasil dan menjelang memasuki Pelita III, maka strategi pembangunan kita sudah dapat ditekan kepada *pemerataan* sesuai dengan susunan Trilogi dalam Pelita III yang memiliki urutan sebagai berikut:

1. Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
2. Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.
3. Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Dalam usaha meningkatkan pertumbuhan ekonomi selama Pelita-Pelita yang lalu, maka Sektor Negara dan Sektor Swasta telah memperoleh dan melakukan peranan yang besar dan bersamaan dengan itu telah menikmati secara proporsional hasil-hasil dari pertumbuhan itu sendiri. Dalam rangka memasuki Pelita III yang menekankan pemerataan, maka Sektor-sektor Negara dan Sektor Swasta yang lebih kuat ini menurut gilirannya diharapkan dan malahan dituntut untuk bersama-sama dengan Pemerintah membantu dan menunjang Sektor Rakyat yang masih lemah untuk dapat tumbuh lebih cepat dan memperkuat dirinya, hingga pemerataan dan pertumbuhan dapat berjalan dan berkembang bersama-sama. Ada pihak-pihak yang beranggapan bahwa pemerataan dan pertumbuhan ekonomi adalah dua hal yang bertentangan dan tidak mungkin berjalan bersamaan. Kita sadari bahwa antara pemerataan dan pertumbuhan dapat terjadi konflik-konflik, akan tetapi kita tidak perlu dan tidak usah mempertentangkan keduanya. GBHN sendiri telah menegaskan bahwa pertumbuhan dan pemerataan memang dapat berjalan bersama-sama, meskipun dengan menekankan pemerataan, tidak akan dapat diperoleh pertumbuhan



yang setinggi-tingginya. Justru karena itulah maka Trilogi Pembangunan dalam Pelita III menggunakan istilah: "Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi" dan Pemerintah sendiri menetapkan pertumbuhan ekonomi dalam Pelita III lebih rendah dari Pelita II, ialah 6,5% per tahun dalam Pelita III sedangkan dalam Pelita II pertumbuhan tersebut adalah sekitar 7%.

Perlu diingat bahwa susunan Trilogi Pembangunan dalam Pelita III ini akan sangat menentukan adanya keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam kehidupan kita pada masa ini, bersatu dan dijiwai oleh semangat kekeluargaan. Untuk membuat pemerataan ini lebih efektif dalam pelaksanaannya, maka oleh Pemerintah unsur Trilogi yang pertama, ialah Pemerataan, telah dijabarkan lebih lanjut menjadi 8 (delapan) Jalur Pemerataan ialah:

1. Pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak khususnya pangan, sandang dan perumahan.
2. Pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan.
3. Pemerataan pembagian pendapatan.
4. Pemerataan kesempatan kerja.
5. Pemerataan kesempatan berusaha.
6. Pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita.
7. Pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh Wilayah Tanah Air.
8. Pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.

Kedelapan jalur pemerataan ini merupakan strategi yang penting sekali untuk meratakan jalan ke arah terwujudnya Demokrasi Ekonomi, seperti yang dikehendaki oleh UUD 1945 dan GBHN. Strategi pemerataan dari GBHN, khususnya untuk Repelita III telah memberikan kesempatan pula kepada Pemerintah untuk meningkatkan pembinaan Sektor Koperasi guna mengejar ketinggalannya. GBHN telah menegaskan, bahwa Koperasi sebagai salah satu bentuk badan usaha yang sesuai dengan ketentuan UUD 1945, harus diberikan kesempatan seluas-luasnya dan ditingkatkan pembinaannya secara horizontal dan vertikal, sehingga benar-benar mampu menunaikan peranan yang sesungguhnya dalam pembangunan. Perlu disempurnakan dan dilaksanakan konsep-konsep operasional yang menitikberatkan pada pembinaan prakarsa dan swakarya, meningkatkan ketrampilan



pilan manajemen, pemupukan modal dari anggota Koperasi agar Koperasi sungguh-sungguh menjadi salah satu wadah utama untuk membina kemampuan usaha golongan ekonomi lemah dan wahana untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak. Bapak Presiden Soeharto dalam rangka penutupan Penataran P-4 tingkat Nasional dan Penatar BP-7 telah menggambarkan hari depan Koperasi dengan mengemukakan, jika Koperasi telah kuat dan berakar dalam masyarakat, maka Koperasi pasti akan menjadi sokoguru ekonomi nasional kita dan menjadi pemilik-pemilik sendiri dari perusahaan-perusahaan besar maupun kecil.

Berbagai kebijaksanaan dan langkah telah diambil oleh Pemerintah untuk memajukan Koperasi. Untuk memajukan Koperasi Unit Desa (KUD) di daerah pedesaan, telah dikeluarkan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 1978 tentang BUUD/KUD, yang dilengkapi dengan berbagai Surat Keputusan Bersama Menteri-menteri yang bersangkutan dan Instruksi-instruksi Bersama Direktur-direktur Jenderal dan Instansi-instansi yang lain, supaya KUD dapat berkembang sebagai organisasi ekonomi dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat pedesaan dan sekaligus menjadi pusat pelayanan dan inti perkembangan perekonomian pedesaan. Berbagai kebijaksanaan Pemerintah telah diambil untuk memberikan peranan kepada KUD-KUD seperti menyalurkan sarana-sarana produksi (pupuk, obat-obatan, bibit, peralatan) bagi program Bimas/Inmas, pemanfaatan KUD-KUD untuk membantu Pemerintah membeli komoditi pangan (beras, jagung, kacang-kacangan) untuk keperluan stock nasional dan sekaligus mengamankan harga dasar untuk melindungi petani, pembelian garam rakyat melalui KUD, pemanfaatan kapal trawl oleh KUD, pengembangan Koperasi Listrik, Koperasi Pengangkutan, penyaluran beberapa barang kebutuhan pokok melalui KUD dan sebagainya. Kebijakan yang akhir-akhir ini diambil oleh Pemerintah ialah mengatur tata niaga cengkeh hasil produksi dalam negeri atas dasar Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 8 Tahun 1980. Dalam Keputusan Presiden ini ditentukan bahwa untuk melindungi petani produsen cengkeh, maka pembelian/pengumpulan cengkeh dari petani dilakukan hanya oleh KUD yang telah diseleksi dengan harga dasar yang diatur oleh Menteri Perdagangan dan Koperasi. Dengan Surat Keputusan Menteri Perdagangan dan Koperasi No. 28/Kp/I/1980 ditetapkan bahwa, cengkeh yang telah dibeli dari petani, oleh KUD dibawa ke tempat-tempat pelelangan yang dilaksanakan oleh Pusat Koperasi Unit Desa (Pus-KUD) dan selanjutnya dijual melalui pelelangan kepada pedagang antar pulau yang terdaftar. Pada



pelelangan ini juga ditetapkan harga dasar lelang dan apabila harga lelang jatuh di bawah harga dasar lelang, maka tidak ada pemenang lelang dan stock cengkeh yang ada ditampung oleh Persero Niaga yang ditunjuk, dengan harga sama dengan harga dasar lelang. Kebijaksanaan mengenai tata niaga cengkeh ini akan dijadikan pola kebijaksanaan Pemerintah untuk mengatur tata niaga komoditi-komoditi yang lain seperti kopra, kopi, karet, lada dan sebagainya. Setiap kebijaksanaan dan langkah-langkah yang diambil oleh Pemerintah selalu diperlengkapi dengan kebijaksanaan perkreditan yang memadai, hingga kebijaksanaan yang bersangkutan dapat dilaksanakan secara efektif. Seluruh kebijaksanaan yang diambil seperti disebutkan di atas, harus difahami sebagai usaha Pemerintah untuk memperkuat Sektor Koperasi.

Meningkatnya kemampuan Sektor Koperasi akan memungkinkan kerja sama antar-Sektor menjadi lebih wajar. Kerja sama yang serasi dan tepat akan memberikan kemanfaatan dan menguntungkan semua pihak, termasuk Negara dan Pemerintah sendiri. Masing-masing peserta kerja sama akan memperoleh kesempatan-kesempatan yang baru dan lebih luas dalam arti investasi, manajemen, prosessing dan pemasaran. Pemerintah telah memberikan isyarat yang jelas mengenai kerja sama ini antara lain dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) sepanjang menyangkut kegiatan ekonomi rakyat supaya diadakan kerja sama dengan Koperasi. Juga perusahaan milik negara dan swasta yang akan menjual sahamnya supaya memberikan kesempatan pertama kepada Koperasi untuk memilikinya. Ditinjau dari segi nasional, maka akan dapat dihimpun menjadi lebih kokoh potensi ekonomi nasional yang tersebar-sebar, menjadi kesatuan yang lebih kuat dan efektif dan didukung oleh basis yang lebih lebar, ialah kelompok-kelompok dalam masyarakat sendiri yang diwakili oleh Koperasi-koperasi. Dengan bekerja sama seperti itu Asas Usaha Bersama dan kekeluargaan dalam Pembangunan Nasional dapat dijabarkan dan dikembangkan secara efektif dan menurut gilirannya akan memperkokoh Ketahanan Nasional dalam bidang ekonomi. Pada saat ini Pemerintah sedang mempersiapkan suatu Peraturan Pemerintah yang akan mengatur kerja sama yang serasi antara Koperasi dengan perusahaan milik negara, dan dengan usaha swasta, hingga kerja sama antar-Sektor yang begitu penting itu dapat lebih mantap dan melembaga, dan hasil yang dicapai dapat ikut meletakkan dasar-dasar yang kokoh bagi terciptanya Demokrasi Ekonomi yang sarat dengan semangat kekeluargaan dan kebersamaan.



Gabungan kemampuan dan potensi nasional di bidang ekonomi secara terpadu sangat diperlukan untuk memecahkan secara bersama berbagai masalah dalam pembangunan. Suatu masalah yang perlu dikemukakan di sini adalah masalah dana-dana untuk investasi. Seperti yang telah disebutkan dalam GBHN, Pembangunan Nasional memerlukan investasi dalam jumlah yang besar, yang pelaksanaannya harus berlandaskan kemampuan sendiri sejalan dengan asas kepercayaan pada diri sendiri, sedangkan bantuan luar negeri merupakan pelengkap. Oleh karena itu diperlukan usaha yang sungguh-sungguh untuk mengerahkan dana-dana investasi yang bersumber pada tabungan masyarakat, tabungan Pemerintah serta penerimaan devisa yang berasal dari ekspor dan jasa-jasa penyerahan dana-dana investasi tersebut harus ditingkatkan dengan cepat sehingga peranan bantuan luar negeri yang merupakan pelengkap tersebut semakin berkurang dan pada akhirnya mampu membiayai sendiri seluruh pembangunan.

Dalam Repelita III ini untuk mencapai pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,5% setahun diperlukan investasi modal untuk pembangunan, sebesar 24% dari produksi nasional, di antaranya 19% dari sumber dalam negeri atau 79% dari seluruh investasi yang diperlukan. Sisanya (21%) harus dikerahkan dari luar negeri.

Mengingat pentingnya investasi untuk pembangunan, maka Pemerintah akan terus berusaha menciptakan iklim yang memadai untuk mendorong peningkatan investasi swasta dan bersama-sama dengan Pemerintah dapat mencapai jumlah investasi yang diperlukan.

Dalam hubungan itu, sudah barang tentu kita harus terus menyingsingkan lengan baju dan tetap mengeratkan ikat pinggang. Kita harus melanjutkan kerja keras dan tekun, serta hidup berhemat dan prihatin, untuk memproduksi lebih besar dan berkemampuan yang lebih meningkat untuk meningkatkan kesejahteraan bersama. Dan untuk itulah maka kita melakukan pembangunan dan pembangunan memerlukan partisipasi seluruh masyarakat.

Adalah tugas dan kewajiban, malahan hak seluruh warga negara Indonesia untuk ambil bagian dalam pembangunan ini, mengerahkan semua kemampuan dan potensi yang ada guna mewujudkan Demokrasi Ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang kita cita-citakan.



# ARTI DAN ISI KEADILAN SOSIAL

Kirdi DIPOYUDO

Keadilan sosial mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam setiap masyarakat, baik kecil maupun besar. Di Indonesia hal itu diakui secara eksplisit. Keadilan sosial bukan saja dinyatakan sebagai salah satu sila dasar negara di samping keempat sila lainnya dari Pancasila, melainkan juga sebagai tujuan yang harus dicapai oleh negara. Dalam Pembukaan UUD 1945 ditegaskan bahwa Negara Indonesia "terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Di situ juga ditegaskan bahwa Pemerintah Indonesia akan "ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial". Kata-kata itu mengungkapkan adanya kesadaran bahwa keadilan sosial bukan saja harus dilaksanakan dalam masyarakat dan negara Indonesia, melainkan juga dalam masyarakat dunia.

Akan tetapi sejauh ini keadilan sosial itu kurang dimengerti arti dan isinya dan secara demikian juga kurang dilaksanakan, sehingga masyarakat yang adil dan makmur yang dicita-citakan masih jauh dari kenyataan. Kebanyakan uraian mengenai keadilan sosial hanyalah pernyataan-pernyataan yang bersifat sangat umum dan singkat atau semacam lingkaran yang tidak menjelaskan artinya.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lihat The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan* (Yogyakarta, 1979), khususnya hal. 5-7

Kita jarang menemukan buku atau karangan tentang keadilan sosial, dan dalam karya-karya yang membicarakan "keadilan sosial" biasanya tidak dibedakan dengan "keadilan" dan kedua istilah itu digunakan secara bergantian sebagai sinonim,<sup>1</sup> padahal "keadilan sosial" perlu dibedakan dengan jenis-jenis keadilan yang lain, karena kata "sosial" ditambahkan pada kata "keadilan" tidak tanpa alasan.

Juga mereka yang membicarakan keadilan sosial secara khusus, tidak banyak membantu kita. Joseph Höffner menunjukkan bahwa istilah "keadilan sosial" pertama-tama muncul di kalangan ahli filsafat neo-skolastik abad ke-19 sebagai "semboyan yang mengungkapkan suatu keinginan dan tuntutan-tuntutan samar-samar, tanpa pembentukan istilah secara ilmiah." Dia mencatat usaha sejumlah ahli filsafat untuk menentukan arti keadilan sosial dan menyebutkan kesulitan yang mereka hadapi: sejak Aristoteles keadilan dibedakan menjadi tiga, yaitu keadilan komutatif (tukar menukar), keadilan distributif (membagi) dan keadilan umum atau legal. Yang pertama mengatur hubungan orang dengan orang dan badan dengan badan, yang kedua hubungan masyarakat dengan para warganya, dan yang ketiga hubungan orang-orang dengan masyarakat mereka. Ketiga jenis keadilan itu telah mencakup segala kemungkinan hubungan manusia yang diatur oleh keadilan.<sup>2</sup> Oleh sebab itu ada yang mengatakan bahwa keadilan sosial adalah identik dengan keadilan umum dan ada pula yang berpendapat bahwa keadilan sosial adalah istilah baru untuk keadilan umum dan keadilan distributif, sedangkan ada juga yang mengusulkan pembatasan keadilan sosial sebagai keadilan — menurut tiga arti keadilan — sejauh pelaksanaannya tergantung pada struktur proses masyarakat.<sup>3</sup>

Tulisan ini dimaksud sebagai sebuah sumbangan pemikiran untuk mengetahui arti dan isi keadilan sosial secara yang lebih tepat dan lengkap. Dia berusaha membahasnya dari sudut pandangan Filsafat Moral dan oleh sebab itu lebih bersifat teoretis dan normatif daripada deskriptif. Dia menyelidiki apa keadilan sosial itu dan apa tuntutan-tuntutannya terhadap negara dan para warganya. Sesuai dengan itu secara berturut-turut akan dibicarakan keadilan, keadilan sosial, keadilan sosial sebagai wajib warga negara dan keadilan sosial sebagai

1 Lihat Franz von Magnis, "Keadilan Sosial Apa Itu?" dalam *Orientasi*, 1976, hal. 23

2 Lihat Joseph Höffner, *Christliche Gesellschaftslehre* (Kevelaar, 1962), hal. 66

3 Lihat Franz von Magnis, *loc. cit.*



wajib negara. Sebagai penutup akan dibahas negara kesejahteraan sebagai pelaksanaan keadilan sosial.

1. KEADILAN

Ketidakadilan dalam masyarakat dan perbedaan-perbedaan yang menyolok antara kaya dan miskin, antara yang berkuasa dan dibiarkan berbuat apa saja dan mereka yang setiap hari sibuk mencari sesuap nasi untuk menyambung hidupnya dan kerap kali menjadi korban tindakan sewenang-wenang, mengandung benih perpecahan, ketegangan dan pertentangan, yang mengancam keselamatan negara dan pelaksanaan tugas-tugasnya. Untuk menghapus atau mencegahnya, Negara Indonesia dibangun atas dasar keadilan sosial.

Dengan tepat keadilan dibatasi sebagai "tribuere jus suum cuique", artinya "memberi masing-masing haknya".<sup>1</sup> Sejak lahir manusia adalah pribadi, tetapi lebih bersifat potensi yang harus berkembang menjadi pribadi yang sempurna. Untuk melaksanakan kewajiban dan panggilan itu, disediakan baginya sarana-sarana yang diperlukan, sehingga dia berhak atasnya. Semuanya itu adalah *hak-hak asasi manusia*, yaitu hak-hak manusia sebagai manusia, bukan pemberian golongan atau negara. Secara berangsur-angsur manusia mengetahui hak-hak asasi itu dan akhirnya menyusun daftar yang cukup lengkap dalam *Universal Declaration of Human Rights* PBB (1948), yang selanjutnya dijabarkan dan diterapkan dalam bidang-bidang ekonomi, sosial dan politik (1966), dalam bidang kewarganegaraan dan politik (1966), dalam larangan terhadap diskriminasi rasial (1966) dan dalam emansipasi wanita (1967). Keadilan mewajibkan kita untuk menghormati hak-hak itu, dan melarang kita untuk melanggar atau merampasnya. Menghormatinya adalah adil dan melanggar atau merampasnya tidak adil. Hak dan kewajiban adalah korelatif. Hak pada orang yang satu menimbulkan kewajiban pada orang yang lain untuk menghormatinya.

Dengan demikian keadilan *mengatur hubungan antar manusia*, dan oleh sebab itu dapat dikatakan tata hubungan antar manusia yang tepat. Sasarannya adalah hak-hak manusia sebagai perorangan

<sup>1</sup> Rumusan ini berasal dari ahli hukum Romawi Ulpianus (AD 200) dan kemudian diambil alih oleh *Corpus Juris* Kaisar Justinianus dan ahli-ahli filsafat hukum



maupun sebagai masyarakat dan warga masyarakat, sedangkan tujuannya tak lain ialah agar orang masing-masing dapat menikmati hak-haknya secara aman dalam rangka pelaksanaan panggilan hidupnya.

Dikatakan bahwa keadilan mengatur hubungan-hubungan antar manusia. Manusia di sini diambil sebagai perorangan (individu) atau sebagai masyarakat (persatuan orang-orang). Manusia sebagai individu mempunyai hak-haknya sendiri. Sebaliknya masyarakat mempunyai hak-hak dan tujuannya sendiri, yaitu *kesejahteraan umum*. Kesejahteraan umum ini bukanlah jumlah kesejahteraan orang-orang, tetapi merupakan harta sendiri, yang berbeda dengan harta perorangan bukan saja dalam tingkat dan besarnya, melainkan juga dalam esensinya. Kesejahteraan umum adalah kesejahteraan yang umum bagi semua warga masyarakat, sehingga masing-masing dapat minta bagiannya. Bila orang masing-masing menerima bagian yang menjadi haknya, maka bagian itu menjadi milik pribadinya. Dari kenyataan ini disimpulkan hal-hal berikut: (1) masyarakat mempunyai hartanya sendiri, yaitu kesejahteraan umum; dan (2) orang masing-masing mempunyai hartanya sendiri pula, harta pribadi. Harta pribadi ini meliputi dua macam, yaitu harta seorang sebagai perorangan (individu) dan hartanya sebagai warga masyarakat.

Oleh sebab sasaran formal keadilan adalah apa yang secara sah menjadi hak, maka di mana ada harta baru yang secara sah menjadi hak di situ ada jenis keadilan baru, karena menuntut fungsi keadilan yang berbeda. Karena terdapat dua jenis harta, yang esensinya berbeda, maka terdapat pula dua macam hak, yaitu kesejahteraan umum masyarakat dan harta perorangan. Dengan demikian kita bedakan dua macam keadilan, yaitu *keadilan umum* dan *keadilan khusus*. Akan tetapi harta perorangan berbeda satu sama lain menurut apakah harta itu haknya sebagai perorangan atau sebagai warga masyarakat. Justru kenyataan bahwa seorang dapat menuntut haknya kadang-kadang sebagai individu dan kadang-kadang sebagai warga masyarakat, itulah yang membedakan apa yang menjadi haknya. Oleh sebab itu keadilan khusus dibedakan menjadi *keadilan komutatif* (tukar menukar) dan *keadilan distributif* (membagi). Haknya sebagai perorangan harus dihormati orang lain maupun masyarakat dan haknya sebagai warga masyarakat oleh masyarakat.



Dengan demikian sejak dahulu dibedakan tiga jenis keadilan, yaitu keadilan umum atau legal, keadilan komutatif atau tukar menukar dan keadilan distributif atau membagi. Yang pertama mengatur hubungan warga masyarakat dengan masyarakatnya, yang kedua hubungan perorangan dengan perorangan dan hubungan antara badan-badan hukum yang sepadan, dan yang ketiga hubungan masyarakat dengan para warganya.<sup>1</sup>

Hal ini bukan saja berlaku dalam negara masing-masing tetapi juga dalam *pergaulan internasional*. Antara negara yang satu dan negara yang lain berlaku keadilan komutatif. Antara masyarakat dunia dan negara-negara anggotanya berlaku keadilan distributif, sedangkan antara negara-negara anggota dan masyarakat dunia berlaku keadilan umum. Suatu negara mempunyai hak-hak baik sebagai negara maupun sebagai anggota masyarakat dunia. Sebaliknya masyarakat dunia mempunyai hak-hak terhadap negara-negara anggotanya.

## 2. KEADILAN SOSIAL

Sejak dasawarsa 1930-an dalam studi-studi sosial banyak digunakan istilah *keadilan sosial*, dan kini kita lebih banyak menggunakannya daripada keadilan umum atau legal. Kata "sosial" memang lebih sugestif daripada kata "umum" atau "legal". Akan tetapi banyak orang memandang pembagian keadilan dalam ketiga jenis tersebut tidak lagi memadai untuk mencakup dan mengatur bentuk-bentuk masyarakat modern yang sangat berbeda-beda itu. Kelas-kelas sosial baru telah menimbulkan masalah-masalah yang dahulu tidak dikenal. Kemajuan dan perubahan-perubahan yang hebat dalam ekonomi dan politik katanya menuntut peninjauan-peninjauan dan keputusan-keputusan baru, sehingga pendapat tradisional tentang keadilan perlu dilengkapi dengan jenis keempat, yaitu keadilan sosial.

Faktor-faktor baru dalam masyarakat ialah *perkembangan industri* yang telah menimbulkan antitesis antara modal dan kaum buruh; proletariat dan masalah deproletarisasi; undang-undang untuk melindungi kaum buruh dan memberikan hak kepada mereka untuk mendirikan serikat-serikat; negara modern yang banyak berbeda dengan

---

<sup>1</sup> Lihat Aristoteles, *Etika Nikomacheia*, V, 6; dan Thomas Aquinas, *Summa Theologica* II/II, 58



negara dari abad yang lampau, dan sejak permulaan cenderung untuk meningkatkan kekuasaannya dan memperluas jangkauannya. Sehubungan dengan itu dikatakan bahwa adalah berbahaya untuk menekankan kewajiban keadilan legal, karena negara modern tidak menggunakan kekuasaannya untuk kesejahteraan umum melainkan untuk mengikuti napsu kekuasaannya. Alasan lain yang diajukan ialah terjadinya perkembangan progresif ke arah satuan-satuan ekonomi dan politik yang lebih besar, yang sudah tidak dapat dilayani dengan ukuran-ukuran kecil. Oleh sebab itu dikatakan bahwa interdependensi internasional mempengaruhi situasi pada setiap segi sehingga hubungan antara masyarakat dan para warganya perlu ditinjau kembali. Sering dikemukakan bahwa negara bukan lagi masyarakat yang berdikari dan hanya dapat hidup dalam keseluruhan yang lebih besar.

Tiada seorangpun yang menyangkal bahwa fakta-fakta itu nyata dan perlu diperhitungkan. Tiada gunanya mempertahankan sistem-sistem tradisional. Dari lain pihak juga tiada alasan untuk menyimpang dari asas-asas moral yang telah diuji kebenarannya. Yang menentukan bukanlah jumlah dan kebhinnekaan masalah-masalah yang khusus untuk jaman tertentu, melainkan perbedaan-perbedaan yang esensial. Lebih penting daripada debat tentang pembagian keadilan ialah menunjukkan di mana ada kewajiban keadilan dan mengapa.

Ahli ekonomi Jerman H. Pesch (1854-1926) berpendapat bahwa keadilan sosial tak lain ialah istilah umum untuk keadilan umum dan keadilan distributif. Kemudian banyak orang menyetujuinya. Tetapi kemudian sementara orang berpendapat bahwa keadilan sosial itu merupakan bentuk keempat dan berlainan dari keadilan, yang sejauh itu belum lengkap. Menurut pendapat ini keadilan mempunyai empat bentuk, yaitu umum, komutatif, distributif dan sosial. Akan tetapi aliran ini jarang menyebutkan keadilan umum.<sup>1</sup>

Kita setuju dengan pendapat pertama. Soalnya bukan keutamaan baru, melainkan istilah baru untuk kedua bentuk keadilan yang mengatur hubungan timbal balik antara keseluruhan (masyarakat) dan bagian-bagiannya, yang keduanya menyangkut kesejahteraan umum dan oleh sebab itu juga tata masyarakat. *Keadilan sosial mengungkapkan segi-segi dan fungsi-fungsi baru keadilan umum dan keadilan*

1 Lihat Eberhard Welty, *A Handbook of Christian Ethics*, (Edinburgh-London, 1960), I, hal. 317-324



*membagi*. Struktur keadilan sebagai keseluruhan tidak berubah, akan tetapi bentuknya masing-masing lebih jelas dikenal dalam fungsinya saling melengkapi dan dalam hubungannya dengan kondisi modern. Dengan demikian urusan keadilan sosial ialah apa yang diwajibkan untuk warga negara demi kesejahteraan umum dan apa yang menjadi hak warga negara dari kesejahteraan umum itu dan merupakan kewajiban masyarakat dan negara. Masalah moral yang menentukan tetap sama: milik siapakah harta itu? Sampai batas-batas manakah kita dapat menguasainya? Mengapa harus dibagi secara istimewa? Di mana dan bagaimana kesejahteraan umum itu diutamakan atas kesejahteraan pribadi?

Pada dasarnya hanya terdapat tiga jenis hubungan yang membentuk dan menguasai hidup sosial: (1) hubungan antara bagian-bagian dan keseluruhan (masyarakat); (2) hubungan antara keseluruhan dan bagian-bagiannya; dan (3) hubungan antara bagian-bagian. Hubungan-hubungan itu bisa mengambil bentuk khusus dalam kasus masing-masing, dan juga dapat banyak berubah sesuai dengan perkembangan umum, akan tetapi pada dasarnya tidak bertambah atau berkurang jumlah jenisnya. Dari tiga jenis hubungan itu disimpulkan tiga segi hak-hak dan kewajiban-kewajiban legal, dan adalah perbedaan-perbedaan dalam hak-hak itu yang menentukan bentuk-bentuk keadilan.

Dalil "kepada masing-masing haknya" mencakup segala bentuk keadilan. "Haknya" itu bukan saja menunjuk pada perorangan. Tata sosial dipertahankan dan dijamin justru dengan memberikan kepada masyarakat dan para warganya haknya masing-masing. Untuk masyarakat itu berarti tatanya. Dengan demikian melayani kepentingan umum itu sama dengan melayani tata sosial. Suatu keseluruhan hanya dapat hidup dan berkembang apabila ditata dengan wajar.

Kemajuan yang terus menerus dalam bidang teknologi ekonomi dan politik berarti bahwa kita mendekati suatu situasi di mana isi kesejahteraan umum yang penuh hanya dapat dicapai dan dijamin dalam suatu sistem yang tidak terbatas pada satu negara. Sistem yang berlaku sejauh ini ternyata semakin tidak mencukupi, karena struktur-struktur politik modern semakin kurang mampu menciptakan kondisi dan memenuhi tuntutan-tuntutan kesejahteraan manusia yang menyeluruh. Sesuai dengan itu, maka fungsi-fungsi keadilan legal dan keadilan distributif yang sangat penting perlu dijalankan dalam rangka



yang lebih luas dan lebih tinggi. Bentuk-bentuk baru hubungan antara keseluruhan dan bagian-bagiannya sedang berkembang. Struktur-struktur sosial yang sekarang masih mempunyai watak masyarakat lengkap di hari depan harus mengambil watak masyarakat cabang. Akan tetapi pada dasarnya hubungan sosial antara keseluruhan dan bagian-bagiannya, antara bagian-bagian dan keseluruhan, dan antara bagian-bagian akan tetap sama.

Istilah keadilan sosial semakin banyak dipakai karena menekankan: (1) kewajiban-kewajiban masyarakat-masyarakat bagian terhadap keseluruhan yang lebih besar dan terhadap satu sama lain; dan (2) kewajiban para warga untuk menyelaraskan diri dengan perkembangan sosial.

Warga masyarakat bukanlah orang masing-masing saja, melainkan juga *masyarakat-masyarakat yang membentuk suatu keseluruhan sosial yang lebih tinggi*. Masyarakat anggota itu mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu terhadap masyarakat induk yang hanya dapat ditepati olehnya, lagi pula mempunyai hak-hak yang harus dihormati atau diberikan oleh masyarakat induk itu. Dengan demikian masyarakat anggota itu harus berusaha menyadari baik status maupun pentingnya bagi masyarakat induk, dan berkembang sesuai dengan itu. Kesejahteraan umum dapat menuntut perhatian istimewa, misalnya hal-hal tertentu dalam keadaan darurat harus dilakukan tanpa ditunda-tunda dan masyarakat anggota ini dapat dibatasi gerak-geriknya. Masyarakat-masyarakat anggota itu berhubungan satu sama lain bukan saja sebagai satuan-satuan merdeka, tetapi juga sebagai sesama anggota masyarakat induk. Oleh sebab itu mereka bukan saja harus toleran satu sama lain, melainkan juga mengendalikan diri dan memberi bantuan sesuai dengan arti masing-masing untuk kesejahteraan umum. Misalnya tidaklah tepat kalau bentuk-bentuk hiburan menuntut begitu banyak subsidi, sehingga lembaga-lembaga pendidikan tidak mendapatkan bantuan yang sewajarnya.

Jaman kita ini menunjukkan watak masyarakat yang berubah. Kita selalu dihadapkan dengan kewajiban-kewajiban baru demi tercapainya kesejahteraan umum. Misalnya akan timbul perbedaan di mana terdapat ekonomi pertanian atau ekonomi industri; dalam keadaan perang atau damai; akibat terjadinya gerak penduduk. Kesediaan mengabdikan pada kesejahteraan umum berarti kesediaan mengabdikan kepada masyarakat sesuai dengan keperluan-keperluan yang



ada, menciptakan landasan hukum tepat pada waktunya, dan melakukan pengorbanan-pengorbanan yang dituntut oleh jaman. Sudah barang tentu berpikir dan bertindak secara sosial itu bukan berpegang teguh pada tradisi, melainkan memperhatikan kenyataan-kenyataan hidup. Dalam arti ini keadilan sosial menekankan faktor baru sejauh perkembangan modern telah menunjukkan secara lebih jelas daripada dahulu ketidakstabilan masyarakat dan perubahan-perubahan yang dialaminya.<sup>1</sup>

Bidang keadilan sosial adalah *struktur masyarakat*. Struktur ini dapat kurang adil atau kurang seimbang karena misalnya oknum-oknum yang kuat dan lihai merebut kekayaan masyarakat melebihi prestasinya, sehingga anggota-anggota masyarakat lainnya memperoleh bagian yang tidak seimbang dengan jasa dan kebutuhannya. Sebagai akibatnya sedikit orang menikmati kemewahan yang berlebih-lebihan, sedangkan bagian terbesar menderita serba kekurangan biarpun bekerja dengan keras. Banyak terjadi pula bahwa orang-orang yang mampu dan mau bekerja tidak bekerja karena tiada kesempatan kerja bagi mereka. Dalam kenyataan, di banyak negara terdapat pengangguran massa dan kemiskinan massal akibatnya.

Tujuan keadilan sosial ialah menyusun suatu *masyarakat yang seimbang dan teratur* di mana semua warganya mendapat kesempatan untuk membangun suatu kehidupan yang layak dan mereka yang lemah kedudukannya mendapatkan bantuan seperlunya. Pemerintah sebagai pimpinan negara bertugas untuk memajukan kesejahteraan yang merata dan dalam rangka itu berhak dan berwajib untuk menuntut kepada para warganya agar memberikan sumbangan mereka sesuai dengan kemampuan mereka masing-masing.

Kata "sosial" dalam "keadilan sosial" itu menunjuk pada *societas* atau masyarakat, dalam hal-hal tertentu sebagai subyeknya dan dalam hal-hal lain sebagai obyek atau sasarannya. Artinya, di satu pihak keadilan sosial mewajibkan masyarakat termasuk negara agar demi tercapainya kesejahteraan umum membagi beban dan berkat kepada para warganya secara proporsional, sambil membantu yang lemah, dan di lain pihak mewajibkan para warga negara untuk memberikan kepada masyarakat apa yang menjadi haknya. Secara demikian keadilan sosial mengatur hubungan masyarakat dengan warganya dan sebaliknya.

---

1 Ibid.



Oleh sebab negara-negara saling membutuhkan dan untuk saling membantu dan mengisi membentuk masyarakat dunia, *keadilan sosial berlaku pula dalam percaturan dunia*. Dia mewajibkan negara-negara untuk memikirkan kesejahteraan umat manusia dan memberikan sumbangan mereka sesuai dengan kemampuan masing-masing, dan masyarakat dunia untuk membagi beban maupun pendapatan dan kekayaan dunia kepada negara-negara anggotanya secara proporsional sesuai dengan sumbangan dan kebutuhan masing-masing. Dengan demikian keadilan sosial mengatur hubungan negara-negara dengan masyarakat dunia dan sebaliknya serta menegakkan hak-hak baik masyarakat dunia maupun negara-negara anggotanya. Seperti kita lihat di atas, hal ini telah disadari sepenuhnya oleh para pendiri Negara Indonesia. Tata dunia baru yang harus dibangun sebagai ganti tata yang lama harus didasarkan atas kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Inilah juga landasan utama perjuangan Tata Ekonomi Internasional Baru. Demi terwujudnya kesejahteraan segala bangsa, maka kekayaan dan pendapatan dunia harus dibagi antara mereka dan dalam rangka itu bangsa yang kaya wajib membantu negara yang miskin, baik secara langsung maupun lewat organisasi-organisasi internasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badannya telah mulai memainkan peranan itu, tetapi masih menghadapi banyak hambatan, terutama karena tidak memiliki kekuasaan yang diperlukan dan lima negara besar mempunyai kedudukan dominan serta hak veto, sehingga tidak dapat melaksanakan keputusan-keputusannya kalau salah satu negara besar itu menentanginya. Agar dapat memainkan peranannya sebagai masyarakat dunia dengan baik, PBB harus mempunyai kekuasaan yang lebih besar.

### 3. KEADILAN SOSIAL SEBAGAI WAJIB WARGA NEGARA

Pertama-tama keadilan sosial *mengatur hubungan antara orang-orang dan negara*. Dalam arti ini keadilan sosial mewajibkan orang-orang sebagai warga negara untuk memberikan kepada negara apa yang menjadi hak negara, khususnya sehubungan dengan tugas negara untuk memajukan kesejahteraan umum atau kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin bagi seluruh rakyat. Para warga negara bukan saja berhak mengharapkan bantuan dari negara berupa tegaknya the rule of law yang memungkinkan mereka menikmati hak-hak mereka dengan aman, dan tersedianya barang-barang serta jasa-jasa keperluan hidup seperlunya, tetapi juga wajib memberikan sumbangan mereka kepada



negara agar negara dapat bertahan dan menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Dengan lain kata, keadilan sosial mewajibkan para warga negara untuk memikirkan kesejahteraan umum yang menjadi urusan negara dan memberikan sumbangan mereka sesuai dengan kedudukan dan kemampuan masing-masing demi terwujudnya kesejahteraan umum itu.

Biarpun orang-orang tahu bahwa mereka banyak berhutang kepada masyarakat/negara dan bahwa masyarakat/negara tidak dapat bertahan dan berkembang tanpa kesediaan mereka untuk bekerja baginya dalam kerja sama yang teratur, pengalaman menunjukkan bahwa orang sering tidak suka menjalankan kewajiban-kewajibannya terhadap negara. Orang lebih cenderung untuk mendahulukan kepentingan pribadinya daripada kepentingan-kepentingan negara, lebih-lebih kalau kegiatan itu tidak mendatangkan keuntungan langsung baginya. Selain itu tidaklah mudah untuk menentukan kebutuhan-kebutuhan negara. Keadilan sosial mewajibkan para warga negara untuk ikut serta mewujudkan kesejahteraan umum dan dalam rangka itu memberikan sumbangan mereka berupa pikiran dan tenaga maupun bagian kekayaan serta pendapatan mereka. Pada umumnya apa yang harus dilakukan oleh para warga negara itu dirumuskan dan *ditetapkan dengan undang-undang*, sehingga barang siapa mematuhiya melaksanakan keadilan sosial dan menyumbang pada kesejahteraan umum. Undang-undang adalah sarana utama untuk mencapai kesejahteraan umum. Segi keadilan sosial ini juga disebut *keadilan umum* atau *legal*.<sup>1</sup>

Khususnya keadilan sosial mewajibkan warga negara untuk mematuhi *undang-undang perpajakan* dan membayar pajak secara jujur sesuai dengan kemampuannya. Untuk menjalankan tugas-tugasnya demi kesejahteraan umum, negara memerlukan kekayaan dan pendapatan dan sehubungan dengan itu dapat menarik sumbangan para warga negara berupa pajak.

Keadilan sosial juga menuntut kepada para warga negara agar dalam menggunakan *hak milik mereka memperhatikan fungsi sosialnya*. Bukan saja mereka dilarang menggunakannya untuk memeras orang lain, melainkan juga untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan hidup bergaya mewah di tengah-tengah kemiskinan.

1 Lebih lanjut lihat Eberhard Welty, *op. cit.* hal. 309-317



Adalah sangat sesuai dengan keadilan sosial apabila orang yang kaya menggunakan kekayaannya untuk ikut memperluas kesempatan kerja.

Keadilan sosial tidak hanya mewajibkan para warga negara untuk memberikan sumbangan mereka demi tercapainya kesejahteraan umum, melainkan juga *melarangnya melakukan hal-hal yang bertentangan dengan kesejahteraan umum* itu atau merugikannya. Keadilan sosial melarang mereka mengejar kepentingan pribadi mereka begitu rupa sehingga orang-orang atau golongan-golongan lain tidak mendapatkan bagian yang wajar dari barang-barang dan jasa-jasa yang disediakan oleh negara. Dengan demikian keadilan sosial dilanggar apabila para pengusaha dan pedagang serta penjual jasa menentukan harga tinggi semau gue sehingga banyak orang atau golongan dalam masyarakat menderita serba kekurangan karena barang-barang dan jasa-jasa yang dibutuhkan itu di luar jangkauan daya beli mereka. Demikianpun para majikan melanggar keadilan sosial bila menekan upah dan gaji semau-maunya untuk mendapatkan keuntungan sebanyak mungkin, sehingga karyawan-karyawannya tidak mendapatkan penghasilan yang cukup untuk hidup selayak manusia. Di antara perbuatan-perbuatan yang juga dilarang dapat disebutkan tindak-tindak korupsi, manipulasi pajak, penyelundupan, pungutan-pungutan liar dan lain sebagainya, yang menguntungkan sedikit orang tetapi merugikan rakyat banyak dan membuat mereka yang lemah kedudukannya menderita.

Demi terwujudnya kesejahteraan umum itu, orang-orang sebagai warga negara akhirnya wajib memperjuangkan, dalam kerja sama yang teratur, dibentuknya *suatu masyarakat yang strukturnya dijiwai oleh keadilan sosial*, atau suatu masyarakat yang seimbang dan teratur, di mana semua warganya mendapat kesempatan untuk membangun suatu kehidupan yang layak dan mereka yang lemah mendapat bantuan seperlunya. Dalam rangka itu mereka hendaknya memperjuangkan agar di segala bidang kehidupan sosial ditetapkan undang-undang yang adil. Khususnya mereka hendaknya memperjuangkan *perundang-undangan sosial* seperti undang-undang jaminan sosial, undang-undang perburuhan, undang-undang upah minimum, undang-undang kesempatan kerja, undang-undang asuransi kesehatan dan lain sebagainya yang bersama-sama akan menjamin taraf hidup minimum bagi semua warga negara.



#### 4. KEADILAN SOSIAL SEBAGAI WAJIB NEGARA

Keadilan sosial juga *mengatur hubungan negara dengan para warganya*. Dia mewajibkan negara, khususnya lembaga-lembaga negara dan pejabat-pejabat, untuk memajukan kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin bagi semua warganya.

Pada garis besarnya kesejahteraan umum berarti diakui dan dihormatinya hak-hak asasi manusia semua warga negara dan penduduk lainnya di satu pihak dan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup yang terjangkau oleh daya beli rakyat banyak di lain pihak. Hal itu dicapai bila hak-hak asasi itu dirumuskan dan ditetapkan secara memadai dalam undang-undang dan dilaksanakan dengan baik, dan bila setiap warga negara yang mampu dapat bekerja secara produktif penuh dan mendapatkan upah atau gaji yang bisa menjamin suatu penghidupan yang layak.

Dengan demikian keadilan sosial pertama-tama mewajibkan negara untuk merumuskan dan *menetapkan hak-hak asasi manusia* yang telah diakui secara universal dan menjamin agar undang-undangnya dilaksanakan (the rule of law). Yang dimaksud bukan saja hak-hak asasi dalam bidang politik, melainkan juga dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, pendidikan, kesehatan, perumahan dan lain sebagainya. Secara konkrit itu berarti bahwa dalam menyusun undang-undang di segala bidang harus diperhatikan tuntutan-tuntutan keadilan sosial di samping tuntutan-tuntutan lain. Sehubungan dengan itu kiranya dapat diambil alih dengan penyempurnaan di sana sini *Universal Declaration of Human Rights* PBB (1948), yang merupakan kristalisasi kesadaran keadilan umat manusia dan dimaksud sebagai cita-cita hukum yang hendaknya dituangkan dalam undang-undang semua bangsa.

Dalam Deklarasi itu dinyatakan sebagai hak asasi manusia, hak atas hidup, kebebasan pribadi, keamanan pribadi, milik perorangan, nama baik, sandang pangan dan perumahan yang layak, pekerjaan dengan syarat-syarat kerja yang baik dan upah yang adil, pengajaran dan pendidikan, partisipasi dalam pemerintahan, peradilan yang adil dan tidak memihak, perawatan waktu sakit, hak atas perkawinan dan untuk membentuk suatu keluarga, hak atas kebebasan berpikir, kata hati dan agama, kebebasan berkumpul, kebebasan mengeluarkan pen-

dapat dan lain sebagainya. Akan tetapi penetapannya perlu disesuaikan dengan semangat kekeluargaan, yang menempuh jalan tengah antara kedua aliran ekstrem, yaitu individualisme di satu pihak dan kolektivisme di lain pihak.<sup>1</sup>

Dalam rangka usaha memajukan kesejahteraan umum itu, keadilan sosial pertama-tama mewajibkan Negara RI untuk menegakkan hak-hak asasi yang telah ditetapkan dalam UUD 1945, yaitu "hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan" (pasal 27 ayat 2), hak atas "pengajaran" (pasal 31 ayat 1), hak rakyat bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" (pasal 33 ayat 3), hak fakir miskin dan anak-anak yang terlantar untuk dipelihara oleh negara (pasal 34).

Secara istimewa keadilan sosial mewajibkan negara untuk mengerahkan dana dan tenaga yang tersedia dan dapat diperoleh untuk *memperluas kesempatan kerja* agar setiap warga negara yang mampu dan mau dapat bekerja secara produktif penuh, sebanyak mungkin sesuai dengan keinginan dan kecakapannya, dan mendapatkan penghasilan yang cukup untuk menjamin suatu kehidupan yang wajar bagi diri dan keluarga tanggungannya. Bagi kebanyakan orang pekerjaan serupa itu adalah satu-satunya sumber kesejahteraan mereka, sedangkan bagian yang sangat besar dari angkatan kerja Indonesia menganggur atau setengah menganggur dan oleh sebab itu hidup dalam keadaan serba kekurangan. Oleh sebab itu negara wajib memberikan prioritas tinggi kepada *penempatan penuh* (full employment) dan dalam rangka itu menyusun dan melaksanakan suatu strategi perluasan kesempatan kerja yang memadai.<sup>2</sup>

1 Mengenai hak-hak asasi antara lain lihat Kuntjoro Purbopranoto, *Hak-hak Asasi Manusia dan Pancasila* (Jakarta, 1969)

2 Hal ini berulang kali ditegaskan oleh Presiden Soeharto, antara lain dalam sambutannya setelah Sembahyang 'Ied' di Masjid Istiqlal Jakarta, 27 Oktober 1973: "Kita harus memberantas kemiskinan itu langsung dari sumber dan akar-akarnya, baik kemiskinan lahir maupun kemiskinan rohani. Dan satu-satunya jalan untuk itu adalah dengan melaksanakan pembangunan yang dapat memberantas sumber kemiskinan itu. Ini berarti kita laksanakan pembangunan yang dapat memberi kesempatan kerja pada setiap orang, pembangunan yang mampu memberikan perluasan kesempatan kerja, pembangunan yang dapat menaikkan penghasilan semua orang; juga pembangunan yang mencerminkan keadilan sosial dan meninggikan martabat manusia".



Pada waktu yang sama negara wajib menjamin agar orang dapat bekerja dalam lingkungan yang sehat dan dengan syarat-syarat kerja yang baik serta mendapatkan *balas karya yang wajar*. Dengan maksud itu sistem penggajian yang berlaku sejauh ini harus diperbaiki. Paling tidak negara harus menetapkan *upah minimum* yang cukup untuk hidup, termasuk membayar sewa rumah, menyekolahkan anak-anak, memelihara kesehatan, dan memikirkan hari tua. Para pengusaha juga harus diwajibkan lebih memperhatikan kesejahteraan karyawan-karyawan mereka, termasuk perumahan, jaminan waktu sakit, hari tua dan lain sebagainya. Sebaiknya mereka diwajibkan menutup asuransi-asuransi dengan maksud itu.

Semuanya itu harus disertai usaha untuk *memperbaiki sistem harga* yang berlaku selama ini. Harus diusahakan agar harga-harga barang dan jasa seimbang satu sama lain, sehingga biaya hidup dan pendapatan rakyat banyak seimbang pula. Dengan maksud itu perlu ditetapkan suatu sistem harga yang menyeluruh, yang mencegah adanya perbedaan-perbedaan yang terlalu besar antara sektor-sektor dan terjadinya pemusatan kekayaan pada orang-orang atau golongan tertentu. Praktek-praktek liberal warisan jaman kolonial yang berlaku selama ini tetapi bertolak belakang dengan norma-norma Pancasila harus segera mungkin diakhiri. Misalnya dokter, pengacara, notaris dan lain sebagainya tidak boleh menetapkan tarif mereka semau mereka tanpa memperhatikan kemampuan rakyat banyak. Hanya dengan adanya sistem harga yang seimbang serupa itu semua lapisan masyarakat, khususnya yang lemah, dapat membeli barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup sehingga kesejahteraan benar-benar umum, artinya terjangkau oleh setiap dan semua warga masyarakat.

Selanjutnya keadilan sosial mewajibkan negara untuk menetapkan suatu sistem perpajakan yang di satu pihak mencegah pemusatan kekayaan di tangan sedikit orang dan di lain pihak meratakan beban sosial sesuai dengan kemampuan membayar masing-masing, sehingga perbedaan yang menyolok antara kaya dan miskin berkurang dan lambat laun lenyap. Sistem serupa itu ialah *sistem perpajakan progresif* di mana prosentase (rate) pajak meningkat dengan meningkatnya pendapatan.<sup>1</sup> Selain itu pajak-pajak langsung harus ditingkatkan

<sup>1</sup> Lihat Earl R. Rolph, "Taxation, I, General", dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), hal. 521-528; dan F.Y. Edgeworth, "The Pure Theory of Progressive Taxation", dalam Edmund S. Phelps, Ed., *Economic Justice* (Penguin Education, 1973), hal. 371-385



peranannya, sedangkan pajak-pajak tidak langsung dikurangi karena tidak membedakan antara kaya dan miskin, sehingga beban yang harus dipikul oleh lapisan-lapisan masyarakat yang kurang mampu relatif lebih besar.

Keadilan sosial juga mewajibkan negara untuk menyusun dan melaksanakan *program-program kesejahteraan sosial* yang dapat meratakan pendapatan dan mengurangi perbedaan pendapatan. Pelayanan-pelayanan sosial seperti fasilitas-fasilitas kesehatan, pendidikan, pengangkutan, dan perpanjangan pendapatan berupa jaminan-jaminan sosial dapat mengurangi kesulitan golongan-golongan pendapatan rendah, dan menjamin kesejahteraan minimum mereka. Program-program itu secara langsung meningkatkan pendapatan orang-orang tua, menganggur, cacat, korban kecelakaan atau bencana alam dan lain sebagainya, lagi pula meningkatkan konsumsi kelompok-kelompok yang berhak dengan memberikan sementara pelayanan secara cuma-cuma atau dengan biaya ringan.<sup>1</sup>

Dalam rangka itu Pemerintah sebaiknya menetapkan suatu *perundang-undangan jaminan sosial yang luas dan menyeluruh*. Terdapat banyak faktor mengapa orang-orang, bila tiada undang-undang, tidak memikirkan akibat-akibat keuangan hari tua, sakit, kecelakaan atau pengangguran, tetapi tidak dapat disangkal bahwa kebanyakan orang tidak melakukannya. Lewat undang-undang jaminan sosial Pemerintah memberikan dasar untuk subsistensi keuangan, dan bila orang menginginkan lebih banyak dan menikmati taraf hidup di atas taraf hidup minimum, dia harus mencapainya dengan usaha sendiri. Negara sebagai keseluruhan wajib menjamin kesejahteraan minimum para warganya dan oleh sebab itu harus memberikan perlindungan terhadap resiko-resiko yang tidak dapat dilawan oleh perorangan.<sup>2</sup>

Dapat dibedakan tiga teknik jaminan sosial, biarpun di banyak negara ketiga teknik itu tumpang tindih dan tidak jarang digunakan bersama-sama. Pertama, negara memberikan bantuan kepada yang membutuhkan. Kedua, negara mensubsidi dan mengatur organisasi-organisasi yang semula didirikan oleh kaum buruh atau oleh kaum buruh dan majikan mereka untuk menolong para anggotanya. Ketiga,

---

1 Lihat Earl R. Rolph, *loc. cit.*

2 Lihat Kenneth W. Herrick, "Social Security", dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), XXV, hal. 1861-1900



Pemerintah membentuk suatu sistem asuransi sosial wajib. Negara-negara semakin menggunakan teknik yang ketiga ini karena ternyata lebih efektif dan lebih murah.

## 5. NEGARA KESEJAHTERAAN PELAKSANAAN KEADILAN SOSIAL

Salah satu usaha besar dalam abad ke-20 yang sampai batas-batas tertentu berhasil melaksanakan keadilan sosial adalah pengembangan *negara kesejahteraan* (welfare state). Negara kesejahteraan ini adalah hasil pengambilalihan tanggung jawab bagi kesejahteraan dasar seluruh rakyat oleh masyarakat. Dia muncul pada waktu masyarakat atau kelompok-kelompok pengambil keputusan menjadi yakin bahwa kesejahteraan perorangan adalah terlalu penting untuk diserahkan kepada kebiasaan atau pengertian-pengertian swasta dan oleh sebab itu merupakan urusan masyarakat. Bantuan serupa itu dapat diberikan langsung kepada perorangan atau kepada kepentingan ekonomi yang menyangkut kesejahteraannya. Rubrik ini adalah baru, sehingga titik di mana suatu negara, dalam memperluas pelayanan-pelayanan sosial bagi para warganya, mendapat sebutan itu tidak pasti dan dapat diperdebatkan.

Asas-asas pokok negara kesejahteraan adalah: (1) bahwa setiap warga masyarakat, semata-mata karena dia manusia, berhak atas kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum; (2) bahwa masyarakat sebagai persatuan orang-orang bertanggung jawab atas taraf hidup minimum semua warganya; dan (3) bahwa penempatan penuh (full employment) harus ditempatkan di puncak tujuan-tujuan sosial yang harus didukung oleh kebijaksanaan Pemerintah. Dengan perkataan lain, dalam negara kesejahteraan penempatan penuh merupakan prioritas utama. Selama 80% sampai 90% penduduk tidak dapat menemukan penghidupan yang layak selain dengan mendapatkan suatu pekerjaan, maka kesempatan kerja merupakan salah satu hak asasi manusia.<sup>1</sup>

Mereka yang memperjuangkan negara kesejahteraan percaya bahwa kebijaksanaan penempatan penuh dapat dicapai tanpa

<sup>1</sup> Mengenai negara kesejahteraan antara lain lihat Michael P.O. Purcell, *The Modern Welfare State* (Dublin-London, 1953); Harry K. Girvetz, "Welfare State", dalam David L. Sillis, Ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), XVI, hal. 512-520



nasionalisasi perekonomian. Mereka yakin bahwa perekonomian bebas dapat dipertahankan dan diperkuat dengan tindakan-tindakan penempatan penuh tanpa melaksanakan nasionalisasi. Perpajakan yang disesuaikan dengan periode-periode kemakmuran dan depresi, tingkat-tingkat bunga yang ditentukan oleh Pemerintah sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan ekonomi, kebijaksanaan fiskal yang dirancang untuk meratakan pendapatan dan daya beli sesuai dengan kepentingan nasional, insentif-insentif investasi pada waktu bisnis mengendor, pekerjaan-pekerjaan umum untuk mengurangi pengangguran secara langsung, kredit Pemerintah untuk membangun atau membeli rumah, adalah beberapa di antara tindakan-tindakan yang dapat diambil oleh Pemerintah untuk memantapkan dan meratakan perekonomian tanpa mengubah fondasinya.

Di bidang *jaminan sosial* (social security), perlindungan terhadap bahaya-bahaya kekurangan, sakit, kecelakaan dan hari tua bukan saja diadakan dengan pertimbangan kemanusiaan, melainkan juga pertimbangan ekonomi. Tindakan-tindakan serupa itu memberikan kepada orang-orang daya beli minimum, yang diperlukan untuk memutar roda industri dalam waktu depresi maupun kemakmuran. *Tawar menawar kolektif* antara tenaga kerja dan majikan merupakan sumbangan lain menuju suatu perekonomian yang lebih mantap dan makmur, karena upah-upah yang lebih tinggi — asal didasarkan atas produktivitas yang lebih tinggi — menciptakan pasar yang lebih besar bagi hasil-hasil industri dan pertanian. Demikianpun suatu dukungan bagi pertanian, yang menjamin harga-harga dasar bagi hasil-hasilnya, bukan saja menguntungkan para petani, melainkan juga tenaga kerja dan pengusaha, karena industri yang makmur bergantung pada pertanian yang makmur.<sup>1</sup>

Menurut filsafat negara kesejahteraan kemiskinan dan ketergantungan akibat pengangguran massal bukan lagi dilihat sebagai bukti kegagalan pribadi. Terlepas dari mereka yang terganggu kemampuannya, kaum buruh yang terlalu kecil upahnya dan menganggur atau hanya kadang-kadang bekerja dianggap menjadi miskin bukan karena kesalahan mereka sendiri. Mereka adalah korban kekuatan-kekuatan buta di luar kekuasaan mereka. Di mana penawaran tenaga kerja selalu melebihi permintaan dan kesempatan tidak sama, orang berpendapat

1 Lihat William Ebenstein, "Sosial Reform Programs, 1918-1956", dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), hal. 185-186c



bahwa pasar bebas dalam banyak kasus gagal memberikan imbalan sesuai dengan jasa. Dengan meningkatnya hasil industri modern, tersedia bagi semua orang, termasuk mereka yang terganggu fisik atau mentalnya, penghidupan yang memadai tanpa menghukum atau merusak secara tak wajar inisiatif orang-orang yang berbakat dan berinisiatif. Suatu pendapatan yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar kehidupan secara memadai dianggap sebagai hak setiap warga masyarakat. Kalau pendapatan seorang kurang dari itu, maka masyarakat harus menambahnya, bukan sebagai tindakan amal tetapi sebagai tuntutan keadilan sosial.<sup>1</sup>

Diakui bahwa kemalasan dan kekurangan tanggung jawab adalah umum, tetapi ini sebagian besar memerlukan pendekatan seorang dokter yang mengobati penyakit dan bukan hakim yang menghukum suatu kejahatan. Bahkan kejahatan itu sendiri sebagian besar lebih dilihat sebagai akibat disorganisasi pribadi dan sosial yang bisa disembuhkan daripada manifestasi dosa yang tidak dapat diberantas.

Akhirnya para pendukung negara kesejahteraan mengatakan bahwa harga kemiskinan dan pengangguran luas dalam era harapan-harapan yang meningkat adalah *ketidakstabilan sosial* pada skala yang tidak dikenal dalam masyarakat-masyarakat pra-industri, di mana kemiskinan tidak bisa dihindari dan oleh sebab itu dianggap soal biasa. Menurut mereka harapan-harapan serupa itu tidak bisa diabaikan tanpa membahayakan tata masyarakat demokrasi itu sendiri.<sup>2</sup>

Itulah orientasi umum dari negara kesejahteraan yang juga disebut negara pelayanan sosial. Akan tetapi negara kesejahteraan tidak dibawa secara lengkap dari cetak-cetak biru arsitek-arsitek sosial ke Inggris, Eropa Kotinental dan Amerika Serikat. Sejarahnya berbeda dari negara — ke negara.

Di Inggris negara kesejahteraan lahir dari usaha-usaha untuk mengurangi kesalahan-kesalahan sistem pabrik dan untuk memperbaiki institusi-institusi penal dan bantuan di luar. Akan tetapi usaha-usaha humanisasi sistem pabrik dan perlunakan ketentuan-ketentuan undang-undang fakir miskin tahun 1834 semakin tampak sebagai tambal sulam belaka. Fajar jaman kemanusiaan yang lebih peka terhadap pen-

1 Lihat Harry K. Girvetz, *loc. cit.*, hal. 514

2 *Ibid.*



deritaan manusia daripada jaman-jaman sebelumnya telah menyingsing. Kaum buruh yang mendapat hak suara dan semakin baik organisasinya menuntut *pembaruan yang mendalam*. Akhirnya pada tahun 1905 Inggris, di bawah tekanan pengangguran dan kemiskinan yang luas, meninjau kembali pelaksanaan undang-undang fakir miskin tersebut secara menyeluruh. Komisi yang dibentuk dengan maksud itu terkenal karena laporan minoritas pimpinan Beatrice Webb. Antara lain laporan ini mengusulkan agar undang-undang fakir miskin itu dicabut dan diganti dengan suatu program asuransi sosial yang menyeluruh.<sup>1</sup> Rekomendasi ini, bersama-sama dengan kesannya mengenai program asuransi sosial di Jerman, ikut mempengaruhi keputusan historis David Lloyd George untuk mensponsori *program asuransi pengangguran dan kesehatan*, yang kemudian dimuat dalam *National Insurance Act* tahun 1911. Perundang-undangan ini, yang sebagian besar disiapkan oleh William H. Beveridge, arsitek utama negara kesejahteraan di dunia Anglofon, melancarkan Inggris dengan program yang sejak itu diperluas sehingga menyajikan jaminan bagi seluruh rakyat "dari buaian sampai ke liang kubur". Kini suatu program jaminan sosial di Inggris, Australia dan Selandia Baru dianggap soal biasa oleh semua partai politik.<sup>2</sup>

Jerman telah lebih dahulu berhasil mengatasi akibat-akibat buruk revolusi industri. Suatu *sistem nasional asuransi sosial* ditetapkan pada 1880-an. Dengan tekad untuk melawan himbauan Marxisme dan dalam kesadaran bahwa suatu kelas buruh yang sehat dan puas akan memperkuat Jerman, Pemerintah Bismarck *mewajibkan asuransi sosial* dan menetapkannya untuk seluruh bangsa Jerman. Programnya diperluas sesudah Perang Dunia I untuk mencakup asuransi pengangguran maupun hari tua dan kesehatan. Austria, negara-negara Skandinavia, Nederland dan akhirnya Perancis serta Italia menyusulnya.<sup>3</sup>

Di Amerika Serikat pengalaman depresi tahun 1930-an telah merongrong kepercayaan akan filsafat ekonomi liberal dan ketika perekonomian mencapai tahap di mana satu dari empat orang tenaga kerja menganggur, petani tidak dapat menjual hasil-hasilnya dengan harga yang wajar, semakin banyak perusahaan bangkrut atau tidak mampu membayar buruh mereka, Pemerintah menyadari bahwa harus dilakukan sesuatu.

1 Lihat Sidney Webb dan Beatrice Webb, Ed., *The Break-up of the Poor Law* (London-New York, 1909)

2 Lihat Harry K. Girvetz, *loc. cit.*, hal. 515

3 Lihat Kenneth W. Herrick, *loc. cit.*



Dalam keadaan itu Presiden Roosevelt mulai masa jabatannya pertamanya pada tahun 1933 dengan melancarkan program *New Deal* untuk menghadapi masalah-masalah yang mendesak. Pada 12 Mei 1933 diundangkan *undang-undang penyesuaian pertanian* untuk menolong para petani dengan menaikkan harga-harga pertanian agar para petani dapat membeli barang-barang industri seperti pada tahun 1909-1914. Pada tahun 1936 undang-undang ini dinyatakan tidak konstitusional oleh Mahkamah Agung, tetapi kemudian Kongres menetapkan undang-undang konservasi tanah serta undang-undang alokasi domestik, dan pada tahun 1938 undang-undang penyesuaian pertanian yang baru. Tindakan-tindakan itu secara langsung melindungi kepentingan-kepentingan para petani dan memungkinkan mereka membeli barang-barang industri. Pada gilirannya ini ikut memutar roda industri.

Di banyak negara bantuan untuk para penganggur selama depresi dibayarkan secara tunai sebagai derma, tetapi Amerika Serikat menunjukkan lebih banyak pengertian untuk masalah-masalah kemanusiaan yang terlibat. Pada tahun 1935 Pemerintah Federal membentuk suatu badan, *World Progress Administration*, untuk memberikan *bantuan pekerjaan sebagai ganti derma*. Impak program ini sebagai keseluruhan sangat menguntungkan, bukan saja karena memberikan bantuan keuangan kepada mereka yang membutuhkannya, tetapi terutama juga karena membina harga diri dan kemanusiaan mereka yang dipekerjakan.

Pada tahun 1935 itu juga diletakkan dasar-dasar negara kesejahteraan dengan ditetapkannya *National Labor Relations Act* dan *Social Security Act*, dua undang-undang sosial yang merupakan dua dari empat soko gurunya. Yang pertama, yang juga dikenal sebagai *Wagner Act*, mengatur hubungan buruh-majikan dan dianggap sebagai *Magna Carta* perburuhan Amerika Serikat. Tujuan utamanya ialah mendorong diadakannya tawar-menawar kolektif antara majikan dan para karyawannya dalam rangka perbaikan kedudukan dan nasib kaum buruh. Pada tahun 1947 undang-undang ini mengalami sebuah amandemen lewat *Labor-Management Relations Act*, yang dikenal sebagai *Taft-Hartley Act*.

*Social Security Act* menetapkan *asuransi sosial hari tua tenaga kerja*. Tenaga kerja yang bersangkutan berhak atas pensiun pada waktu dia mencapai usia 65 tahun. Undang-undang ini kemudian diperluas secara berangsur-angsur untuk meliputi juga jaminan orang-orang yang ditinggal mati dan terganggu kemampuannya, jaminan kesehatan,



kompensasi pengangguran, bantuan Pemerintah dan pelayanan-pelayanan welfare. Asumsinya ialah bahwa negara ikut bertanggung jawab untuk melindungi perorangan terhadap resiko hari tua, sakit, ditinggal mati, terganggu kemampuannya, menganggur dan miskin, karena keluarga, amal ataupun masyarakat setempat tidak mampu melakukannya sepenuhnya. Program jaminan sosial ini terutama dibiayai dengan pajak yang dibayar oleh buruh dan majikan dengan maksud itu, dan rakyat diperingatkan bahwa untuk mendapatkan jaminan sosial yang lebih tinggi orang harus bekerja lebih keras, menghasilkan lebih banyak, dan membayarnya sebelum kebutuhannya tiba.

Sokoguru yang ketiga adalah *Fair Labor Standards Act* tahun 1938 yang menetapkan *upah minimum* tenaga kerja. Undang-undang ini kemudian diperbaiki untuk mencakup hampir semua tenaga kerja dan meningkatkan upah minimum per jam. Pada tahun 1946 menyusul *Employment Act* yang merupakan sokoguru keempat negara kesejahteraan di Amerika Serikat. Dalam undang-undang ini ditegaskan: "Kebijaksanaan dan tanggung jawab Pemerintah Federal yang berlanjut adalah menggunakan segala sarana praktis untuk memajukan maksimum penempatan (employment), produksi dan daya beli, lagi pula mengkoordinasikan dan memanfaatkan segala rencana, fungsi dan sumber dayanya dengan maksud untuk menciptakan dan mempertahankan, dengan cara yang dirancang untuk membina dan memajukan usaha kompetitif bebas dan kesejahteraan umum, kondisi-kondisi di mana akan tersedia kesempatan-kesempatan kerja yang bermanfaat, termasuk usaha sendiri, untuk mereka yang mampu, mau dan mencari pekerjaan." Asumsi undang-undang ini adalah bahwa pengangguran massal dapat dan harus ditangkis dan bahwa hal ini menjadi tanggung jawab Pemerintah. Dia merupakan suatu komitmen Pemerintah yang penting.

Logika komitmen ini berarti bahwa diperlukan *kebijaksanaan fiskal dan moneter bagi penyehatan ekonomi* dan bahwa kebijaksanaan ini merupakan bagian integral program kesejahteraan. Maksimum penempatan harus diusahakan bersama-sama dengan maksimum produksi maupun daya beli. Produksi dan produktivitas harus ditingkatkan. Dalam pembagian kembali pendapatan, inisiatif dan usaha swasta tidak boleh kehilangan dorongan sehingga produktivitas dan produksi menurun. Pemerataan pendapatan harus bergandengan dengan pertumbuhan ekonomi.



Di bidang-bidang *perumahan, pendidikan dan kesehatan juga dicapai kemajuan-kemajuan* pada tahun-tahun 1918-1956. Dalam periode ini Pemerintah Federal menyediakan dana untuk riset dasar dan memberikan pinjaman-pinjaman, seperti dalam bidang perumahan dan pengembangan industri pada umumnya. Dalam pidato anggarannya pada 10 Januari 1949 Presiden Truman mendesak agar diciptakan suatu program kesehatan nasional yang menyeluruh atas dasar asuransi wajib. Mula-mula Kongres menolaknya dengan alasan bahwa program semacam itu akan menurunkan mutu perawatan medis, terlalu mahal dan menempatkan profesi medis di bawah birokrasi sentral. Namun sebagai hasil perdebatan yang berlangsung, timbul kesadaran akan adanya masalah itu dan jumlah lembaga asuransi kesehatan swasta meningkat. Pada tahun 1965 Kongres akhirnya menambahkan *perawatan medis dan rumah sakit* yang dikenal dengan nama *Medicare* pada *Social Security Act* tersebut. Program ini meliputi dua jenis: asuransi rumah sakit dan asuransi medis. Yang pertama bersifat fundamental dan dibiayai oleh majikan dan karyawan selama masa kerjanya. Asuransi medis adalah pelengkap dan membantu membayar rekening dokter dan lain-lain pelayanan yang di luar asuransi rumah sakit.<sup>1</sup>

Sebagai kesimpulan, tanpa mengubah bentuk dasar pemerintahan atau cara hidup, negara kesejahteraan di Inggris, Amerika Serikat dan lain-lain negara telah memperkuat demokrasi dengan meningkatkan keamanan, kebebasan dan harga diri warga negara. Negara kesejahteraan berhasil mengatasi ketegangan-ketegangan dan tekanan-tekanan dalam negeri tanpa perang saudara, kamp-kamp konsentrasi, kebencian dan pembunuhan-pembunuhan yang menandai rezim-rezim totaliter fasisme maupun komunisme. Tanda-tanda menunjukkan bahwa negara kesejahteraan akan bertahan dan menjadi *negara hari depan*, khususnya karena memadukan dua aspirasi manusia yang paling dalam, yaitu aspirasi kemerdekaan dan aspirasi persamaan.

Negara kesejahteraan juga merupakan cita-cita bangsa Indonesia. Menurut Pembukaan UUD 1945 Pemerintah juga ditugaskan "untuk memajukan kesejahteraan umum", khususnya "dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Telah diambil banyak tindakan untuk mewujudkannya, tetapi kita masih jauh dari cita-cita itu. Dengan demikian perjuangan negara kesejahteraan kita perlu ditingkatkan dan diperluas.

1 Bagian mengenai Amerika Serikat sebagai negara kesejahteraan ini diambil dari William Ebenstein, *loc. cit.*, hal. 186d-186d

# GARIS KEMISKINAN DAN PENENTUAN KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT\*

Alfian LAINS\*\*

## 1. PENDAHULUAN

Strategi pembangunan di Indonesia dan negara yang sedang berkembang pada umumnya selama ini telah menitikberatkan pada pembesaran/peningkatan pendapatan nasional tanpa mengindahkan pembagian pendapatan itu di antara anggota masyarakat. Assumsi dari strategi tersebut adalah bahwa semakin tinggi pendapatan nasional akan semakin berkurang pula kemiskinan. Akan tetapi asumsi yang dipegang itu tidaklah realistis. Banyak program-program pembangunan di masa lalu hanya menguntungkan sekelompok kecil anggota masyarakat; terutama mereka yang termasuk dalam "golongan atas". Malahan sering "sistem sosio ekonomis" yang beroperasi di daerah pedesaan bertentangan dengan tujuan-tujuan pembangunan pedesaan sehingga mempertajam kemiskinan di pedesaan dan menggagalkan usaha-usaha si miskin untuk bergerak.<sup>1</sup>

Bukti-bukti empiris dari negara-negara yang sedang berkembang seperti India, Pakistan, Brazil, Kenya, Pilipina dan Indonesia betul-betul menunjukkan bahwa pembagian pendapatan menjadi lebih

\* Terjemahan dari kertas karya penulis yang direvisi dengan judul "Poor Kecamatan in West Sumatera", The Institute for Regional Economic Studies, Department of Economics, Andalas University, Padang, February 1979. Penulis ingin berterima kasih kepada Drs. Hendra Esmara dan Drs. Sjahrudin MA atas komentar dan saran-saran yang telah mereka berikan dalam melakukan revisi.

\*\* Dekan Fakultas Ekonomi, Universitas Andalas dan Peneliti Senior pada Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi, Universitas Andalas, Padang

1 Lihat, The World Bank, *Rural Development*, Sector Policy Paper, Pebruari 1976, halaman 16 dan 85. Lihat juga, Mahbub ul Haq, *The Poverty Curtain, Choices for the Third World*, New York: Columbia University Press, 1976



buruk menyertai pertumbuhan ekonomi yang cepat.<sup>1</sup> Contoh yang khas Indonesia dapat dilihat pada akibat-akibat yang menyertai peningkatan produksi beras melalui adopsi teknologi baru dengan menggunakan varitas unggul, pemakaian sistem tebasan dalam memanen, pemakaian mesin penggilingan padi yang menggantikan kincir tradisional. Kesemuanya itu mengakibatkan turunnya kesempatan kerja di daerah pedesaan, walaupun laju pertumbuhan produksi beras di Indonesia cukup besar karenanya.<sup>2</sup>

Walaupun Indonesia telah mencatat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi pada tahun-tahun terakhir ini, Sayogyo memperkirakan bahwa 52 persen dari keluarga-keluarga yang tinggal di daerah pedesaan dan 43 persen dari mereka yang tinggal di daerah kota masih saja tergolong ke dalam kelompok miskin di Indonesia.<sup>3</sup> Tetapi untunglah masalah-masalah yang menyangkut kemiskinan ini telah banyak mendapat perhatian dari pemimpin-pemimpin Indonesia dan para peneliti (pekerja riset). Presiden dan pemimpin-pemimpin lainnya telah menyatakan dalam pidato-pidato beliau berulang kali mengenai masalah kemiskinan ini dan dinyatakan bahwa masalah ini adalah sangat penting untuk ditanggulangi. Selanjutnya Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia telah melaksanakan suatu Lokakarya Nasional tentang peningkatan kesempatan kerja dan pemerataan pembagian pendapatan di Jakarta pada tanggal 14 sampai dengan 20 Nopember 1978 yang lalu. Sayangnya studi-studi mengenai kemiskinan di Indonesia baru sedikit sekali yang telah dilaksanakan.

1 Lihat, antara lain, (1) Montek S. Ahluwalia, "Rural Poverty and Agricultural Performance in India", *The Journal of Development Studies*, Vol. 14, No. 3 April 1978, (2) Talat Alauddin, "Mass Poverty in Pakistan a Further Study", *The Pakistan Development Review*, Winter 1975, Vol. 4, No. 4; (3) Albert Fishlow, "Brazilian Size Distribution of Income", *The American Economic Review-Papers and Proceedings*, May 1972; (4) ILO, *Employment, Incomes and Inequality — A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneve, 1972; (5) ILO, *Sharing in Development — A Program of Employment, Equity and Growth for the Philippines*, Geneve, 1974; (6) Hendra Esmara, *Pertumbuhan Ekonomi, Pembagian Pendapatan dan Tingkat Kemiskinan di Jawa dan Madura 1967-1976*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi, Universitas Andalas, Mei 1977; (7) R.M. Sundrum, "Changes in Consumption Pattern in Urban Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 13, No. 2, Juli 1977. Catatan: Penemuan-penemuan studi yang disebutkan di atas telah diringkaskan oleh Thee Kian Wie, "From Growth to Basic Needs", mimeo, Jakarta, Agustus 1978

2 Lihat, antara lain, C. Peter Timmer, "Choice of Technique in Rice Milling in Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Juli 1973; W. Collier, et. al., "Choice of Technique in Rice Milling in Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Maret 1974; dan Survey Agro Ekonomi, Catatan Riset No. 44, mengenai Sistem Tebasan

3 Sayogyo, "Garis Kemiskinan dan Kebutuhan Minimum Pangan", *Kompas*, 17 Nopember 1977



Sebagian daripadanya menggunakan data nasional dan pada umumnya studi-studi itu mempelajari masalah kemiskinan di Jawa.

Pada Pidato Kenegaraan beliau tanggal 16 Agustus 1978, Presiden Soeharto menegaskan bahwa Pelita III harus terus didasarkan kepada Trilogi Pembangunan dengan menitikberatkan kepada pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang mengarahkan kepada terwujudnya keadilan sosial. Untuk menolong mencapai maksud tersebut, suatu studi regional tentang kemiskinan yang bersifat lebih mikro adalah sangat penting sekali. Lagi pula, studi makro tentang kesempatan kerja dan pembagian pendapatan dihubungkan dengan kemiskinan yang menggunakan data nasional harus disokong oleh suatu studi mikro sehingga dasar-dasar kebijaksanaan yang ditarik dari studi makro dapat diperjelas dan disokong. Dengan lain perkataan, studi mikro di tingkat kecamatan haruslah dilaksanakan dalam rangka mengecek apakah dasar-dasar kebijaksanaan yang ditarik dari studi makro dapat dilaksanakan atau tidak.<sup>1</sup>

Kemudian dengan masalah kemiskinan di Luar Jawa adalah sangat berbeda dengan masalah kemiskinan di Pulau Jawa karena sangat padat penduduknya dan tanah-tanah pertanian boleh dikatakan sudah habis terpakai. Kebijaksanaan untuk mengurangi kemiskinan di Jawa mungkin tidak dapat digunakan untuk maksud yang sama di luar Jawa. Karenanya suatu studi mengenai kemiskinan di Luar Jawa akan sangat dihargai sekali. Tetapi, Luar Jawa terdiri dari banyak propinsi-propinsi yang tidak dapat dianggap sebagai suatu unit yang homogen. Karenanya studi ini memilih Sumatera Barat sebagai suatu kasus pengkajian.

Tujuan kertas karya ini adalah untuk: (1) mengadakan tinjauan yang menyeluruh tentang definisi "kemiskinan" yang dipakai oleh studi-studi sebelumnya dan kemudian mendamaikan atau mendefinisasi kembali "kemiskinan" untuk digunakan dalam studi ini; (2) menentukan kecamatan miskin di Sumatera Barat.

Dengan diketahuinya kecamatan-kecamatan miskin pada sebuah propinsi, Pemerintah akan dapat mengetahui di mana harus dipusatkan "kegiatan-kegiatan" untuk mengurangi atau melenyapkan kemiskinan pada propinsi yang bersangkutan.

1 Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Prof. Drs. Harun Al Rasyid Zain, pada Lokakarya Nasional tentang Pemerataan Pembagian Pendapatan dan Peningkatan Kesempatan Kerja di Jakarta tanggal 14 Nopember 1978 menekankan pentingnya studi mikro ini dalam menanggulangi masalah kemiskinan.



## 2. DEFINISI KEMISKINAN

Mengukur kemiskinan bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Definisi kemiskinan secara obyektif adalah berbeda dengan definisi yang dibuat berdasarkan subyektivitas sebagaimana yang sering dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok sosial. Dalam pengertian yang obyektif, tidak ada konsep kemiskinan yang dapat diperlakukan untuk semua anggota masyarakat pada setiap saat. Di sini kemiskinan menyangkut berbagai-bagai kondisi yang meliputi perbedaan-perbedaan dalam lingkungan rumah tangga, kekayaan yang dimiliki, dana pendidikan dan sumber-sumber pekerjaan serta dana keuangan.<sup>1</sup> Konsensus tentang suatu definisi kemiskinan yang berlaku umum adalah suatu hal yang hampir mustahil. Dalam suatu masyarakat yang berubah dengan cepat, sebuah definisi tunggal dari kemiskinan yang dapat diterima secara nasional dan berlaku secara umum akan mempunyai nilai yang diragukan. Tetapi suatu konsensus yang menuju kepada standar tunggal itu berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang diambil adalah suatu hal yang mungkin saja dilakukan.<sup>2</sup> Demikian ECAFE mendefinisasi kemiskinan sebagai berikut:

"Poverty is a condition of relative deprivation of access to resources which are generally represented by the minimum of consumer goods and community services, such as quantity and quality of food, clothing, housing, health, hygiene, availability of water, literacy, education, transport and communication and social welfare".<sup>3</sup>

Definisi dari ECAFE itu menggambarkan kemiskinan sebagai tingkat kehidupan yang hanya sekedar untuk penyambung hidup (*subsistence living*). Tetapi suatu kesulitan yang menyangkut konsep kehidupan subsisten itu adalah bagaimana menentukan tingkat minimum itu, karena jarang sekali pengertian minimum itu ditentukan secara obyektif. Biasanya orang menghubungkan kehidupan subsisten dengan pemuasan kebutuhan dasar yang minimum. Sayangnya,<sup>4</sup>

- 1 Abel Smith dan P. Townsend, *The Poor and the Poorest*, G. Bell & Sons, 1965. Diringkaskan dalam *Wealth, Income, and Inequality*, A.B. Athinson (ed.) Middlesex: Penguin Books Ltd., 1973, hal. 353-372
- 2 Ma. Alecestis S. Abrera, "Philippine Poverty Threshold", dalam *Measuring Philippine Development-Report of the Social Indicator Project*, Mahar Mangahas (ed.), Manila: The Development Academy of the Philippines, 1976, hal. 223-273
- 3 ECAFE, *Method of Compiling Statistics on the Distribution of Income, Consumption and Accumulation in the Countries of the ECAFE Region*, Bangkok, 1973, mimeo
- 4 Thee Kian Wie, "From Growth to Basic Needs", mimeo, Jakarta, Agustus 1978



kriteria yang universal atau standar yang menentukan isi dari paket kebutuhan minimum adalah berbeda-beda di antara daerah, kelompok sosial, kebudayaan dan kelompok umur. Tidaklah terdapat suatu tingkat dari kebutuhan minimum; yang ada hanyalah suatu hirarki. Tingkat paling bawah dari kebutuhan minimum akan memasukkan kebutuhan-kebutuhan yang harus dipenuhi untuk meneruskan hidup, sedangkan tingkat kebutuhan minimum yang lebih tinggi akan memasukkan kebutuhan-kebutuhan yang harus dipenuhi guna melanjutkan kelangsungan hidup berproduksi. Salah satu cara untuk mengatasi masalah ini adalah dengan menentukan inti dari kebutuhan dasar (*core of basic needs*).

Berdasarkan inti kebutuhan dasar yang telah ditetapkan, kebutuhan minimum dapat diperkirakan. Salah satu cara yang lazim digunakan adalah apa yang disebut "*dominant item approach*" di mana tingkat minimum dari kebutuhan dasar dihitung berdasarkan nilai dari keranjang makanan yang dapat memuaskan kebutuhan minimum akan gizi dari seseorang atau suatu rumah tangga. Pendekatan kedua yang dapat digunakan adalah apa yang disebut "*basic need income approach*". Pada pendekatan yang terakhir ini, suatu tingkat yang diterima secara umum dari seikat kebutuhan konsumsi dasar seperti makanan, pakaian dan perumahan ditentukan terlebih dahulu, kemudian tingkat dari pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan dasar itu ditentukan secara empiris.<sup>1</sup>

Hampir semua studi mengenai kemiskinan di dunia ini didasarkan pada "*basic needs income approach*" dalam menentukan garis kemiskinan.<sup>2</sup> Juga untuk Indonesia, beberapa studi tentang kemiskinan mendasarkan perhitungan-perhitungannya pada pendekatan kedua itu di mana garis kemiskinan ditentukan dengan memperkirakan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memuaskan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia.<sup>3</sup>

Sayogyo yang menghubungkan kecukupan makanan dengan kecukupan pendapatan mengambil 240 kg ekuivalen beras per orang

1 Samir Radwan and Torkel Alfthan, "Household Survey for Basic Needs: Some Issues", *International Labour Review*, Vol. 117, No. 2, Maret-April 1978, hal. 197-210, seperti dikutip oleh Thee Kian Wie, *op. cit.*

2 Lihat misalnya semua studi-studi yang telah dikutip sebelum ini dan lihat juga A.B. Atkinson, *The Economics of Inequality*, Oxford: Clarendon Press, 1975, and ILO: *Poverty and Landlessness in Rural Asia*, Geneva: ILO, 1977

3 Thee Kian Wie, *op. cit.*



per tahun sebagai garis kemiskinan di daerah pedesaan Jawa atau 320 kg ekuivalen beras per orang per tahun sebagai garis kemiskinan di daerah kota.<sup>1</sup> Seperti halnya dengan Sayogyo, Penny dan Singarimbun juga menggunakan ukuran yang sama sebagai pengukur kemiskinan dan ini adalah sesuai dengan definisi kemiskinan menurut petani-petani sendiri di Jawa. Mereka menggunakan istilah cukupan dan menyatakan bahwa secara tradisional pengertian ini adalah sama dengan 120 kg beras untuk dikonsumsi ditambah dengan 120 kg beras lainnya untuk dijual. Untuk sebuah famili yang terdiri dari lima orang, cukupan berarti pendapatan yang ekuivalen dengan 1.200 kg beras.<sup>2</sup> Kecuali Anne Booth yang memakai konsumsi makanan yang minimum sebagai garis kemiskinan,<sup>3</sup> penulis-penulis lain juga menggunakan ukuran yang sama dengan Sayogyo.<sup>4</sup>

Tetapi penggunaan indikator tersebut mungkin tidak tepat karena didasarkan kepada harga beras yang berlaku pada saat survey untuk mengumpulkan data dilakukan sedangkan kita ketahui harga beras itu sendiri berfluktuasi dari waktu ke waktu dan dapat berbeda dari daerah yang satu dengan daerah yang lain.<sup>5</sup> Lagi pula, garis kemiskinan yang digunakan itu mengabaikan sumber pendapatan petani di luar sektor pertanian padahal kira-kira 11 persen petani-petani di Indonesia menerima pendapatan dari kegiatan-kegiatan lainnya di luar kegiatan pertanian.<sup>6</sup> Selanjutnya pemakaian konsumsi makanan untuk menentukan kemiskinan seperti yang dipakai oleh Booth tidak memperhatikan sama sekali kebutuhan-kebutuhan dasar lainnya seperti pakaian, perumahan dan kesehatan.

Ada pula studi-studi yang menggunakan apa yang disebut garis kemiskinan internasional yang ditetapkan oleh Bank Dunia di mana \$

- 1 Sayogyo, *Usaha Perbaikan Gizi*, Institut Pertanian Bogor 1974
- 2 David Penny dan Masri Singarimbun, *Population and Poverty in Rural Java: Some Economic Arithmetic from Sriharjo*, Ithaca New York: Cornell International Agricultural Development, Mimeograph No. 41, 1973
- 3 Anne Booth, "Fiscal and Monetary Policies to Promote Development with Equity", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 23, No. 4, Desember 1975
- 4 Lihat antara lain, Dwight J. King dan Peter Weldon, "Income Distribution and Levels of Living in Java", mimeo, Januari 1975. Terjemahannya dalam Bahasa Indonesia dimuat dalam *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 23, No. 4, Desember 1975; dan Hendra Esmara, *Perkiraan Pembagian Pendapatan di Indonesia, 1925-1973/1974*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1975
- 5 Dwight J. King dan Peter Weldon, *op. cit.*
- 6 Persentase ini dihitung dari hasil *Survey Penduduk Antar Sensus (Supas)*, 1976, Jakarta: Biro Pusat Statistik, Seri Tabulasi No. 14, 1978, Tabel 14 hal. 58



75 dianggap sebagai garis kemiskinan untuk daerah kota dan \$ 50 sebagai garis kemiskinan untuk daerah pedesaan.<sup>1</sup> Tetapi kemiskinan harus didefinisikan sehubungan dengan standar hidup masyarakat yang bersangkutan,<sup>2</sup> dan menurut garis kemiskinan internasional orang-orang Indonesia mungkin saja dianggap miskin walaupun mereka hidup lebih baik menurut standar hidup orang Indonesia dari orang-orang Malaysia atau orang-orang Singapura, menurut standar hidup mereka.

Cara lain untuk melihat kemiskinan adalah dengan mengambil pengeluaran konsumsi sebagai alat pengukurnya. Esmara menggunakan empat macam kriteria yang berbeda, yaitu konsumsi beras per kapita, konsumsi 9 bahan pokok, pengeluaran konsumsi per kapita dan kebutuhan minimum gizi.<sup>3</sup> Selanjutnya Perera menghubungkan garis kemiskinan dengan konsumsi makanan per kapita dan kebutuhan dasar pada berbagai tingkat pendapatan dan kebutuhan gizi minimum untuk orang-orang Indonesia sambil melakukan koreksi ke atas terhadap pengeluaran-pengeluaran atas beberapa barang yang diperkirakan terlalu rendah penaksirannya.<sup>4</sup>

Menurut Perera, karena sumber informasi yang ada hanyalah survey rumah tangga yang dilakukan secara periodik di mana tujuan utamanya adalah untuk pengumpulan data tentang konsumsi (dan bukan tentang pendapatan) dan ditambah lagi adanya prasangka terhadap data pendapatan dari sumber tersebut, maka pemakaian data konsumsi yang lebih terpercaya adalah sangat beralasan di dalam studi yang dilakukannya.<sup>5</sup> Sementara itu, Esmara mengatakan bahwa penggunaan konsumsi beras per kapita sebagai suatu indikator kemiskinan adalah berdasarkan kenyataan yang menunjukkan bahwa 50 persen dari pengeluaran konsumsi total telah dibelanjakan untuk beras dan padi-padian lainnya; sedangkan 9 bahan pokok dapat dianggap dapat mewakili kebutuhan dasar minimum orang-orang In-

1 Lihat, antara lain Sumitro Djojohadikusumo, "Indonesia Menuju Tahun 2000", *Prisma*, No. 2, April 1975, dan Hendra Esmara, *Pertumbuhan Ekonomi, Pembagian Pendapatan dan Tingkat Kemiskinan di Jawa dan Madura*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1977

2 A.B. Atkinson, *The Economics of Inequality*, *op. cit.*, hal. 186 dan 189

3 Hendra Esmara, *Perkiraan Pembagian Pendapatan di Indonesia 1925-1973/1974*, *op. cit.*

4 L.N. Perera (dibantu oleh Sri Budianti), *Economic Growth and the Distribution of Income in Indonesia (1970-1976)*, UN OTC Project: INS/72/002, Jakarta, 1977

5 *Ibid.*



donesia dan konsumsi per kapita dapat dianggap sebagai perluasan dari kedua konsep yang disebutkan terdahulu.<sup>1</sup>

Di pihak lainnya dari diskusi, beberapa ahli ekonomi mengambil suatu posisi yang kaku sambil mengatakan bahwa penggunaan pendapatan sekarang (*current income*) dalam mengukur kemiskinan tidaklah dapat diterima karena sebetulnya pendapatan yang diharapkan selama hiduplah (dan bukan pendapatan sekarang) yang merupakan indikator daripada kesejahteraan. Dalam beberapa kasus, perbedaan pendapat itu berakhir pada catatan yang agnotisme ini sedangkan pada kasus-kasus lainnya, perbedaan pendapat itu berlanjut terus dengan mengajukan bahwa distribusi daripada konsumsi sekarang adalah ukuran yang lebih baik daripada pendapatan yang diharapkan selama hidup.<sup>2</sup> Tetapi adalah sukar membuat generalisasi seperti itu untuk negara-negara yang sedang berkembang. Banyak hal-hal yang harus diketahui, misalnya, bagaimana caranya rumah tangga-rumah tangga menampung perbedaan-perbedaan antara konsumsi dan pendapatan sekarang. Pada umumnya kelompok yang berpendapatan rendah cenderung untuk mengkonsumsi lebih dari apa yang mereka terima dan hal ini mungkin terjadi bukan karena tingginya pendapatan yang diharapkan seumur hidup tetapi adalah karena keperluan-keperluan untuk kelanjutan hidup fisik melebihi pendapatan sekarang. Juga kelihatannya sangat mungkin bahwa mekanisme yang penting untuk membelanjai ekseks daripada konsumsi sekarang itu adalah melalui pinjaman dan penjualan aktiva-aktiva yang dimiliki oleh kelompok-kelompok pendapatan itu.<sup>3</sup>

Menyadari adanya kontroversi dalam definisi kemiskinan dan adanya problema-problema dalam menentukan garis kemiskinan di Indonesia, studi ini mengambil pengeluaran konsumsi rata-rata per kapita untuk makanan dan kebutuhan dasar lainnya sebagai garis kemiskinan. Penggunaan variabel tersebut sebagai garis kemiskinan adalah karena pengeluaran konsumsi rata-rata untuk kebutuhan dasar lebih mewakili pengeluaran untuk kebutuhan minimum penduduk dibandingkan dengan pengeluaran untuk 9 bahan pokok.

Telah dikemukakan sebelum ini bahwa definisi tunggal dari kemiskinan yang dapat diterima secara nasional dan berlaku umum

<sup>1</sup> Hendra Esmara, *op. cit.*

<sup>2</sup> ILO, *Poverty and Landlessness in Rural Asia*, Geneve, 1977, hal. 13

<sup>3</sup> *Ibid.*

akan mempunyai nilai yang diragukan. Untuk Indonesia hal ini diperkuat lagi oleh kenyataan bahwa Indonesia terdiri dari 27 propinsi yang penduduknya terbagi dalam 200 suku bangsa yang berbeda secara signifikan dalam kebudayaan, tradisi dan lain sebagainya. Tambahan lagi, sebuah propinsi dapat dipisah menjadi daerah pedesaan dan daerah kota yang berbeda pola konsumsinya. Karenanya setiap propinsi haruslah mempunyai garis kemiskinan tersendiri dan standar tersebut pada propinsi yang bersangkutan haruslah pula dipisah antara daerah pedesaan dan daerah kota.

Suatu perkiraan dari pengeluaran konsumsi rata-rata per kapita per bulan untuk kebutuhan dasar di Sumatera Barat diperlihatkan dalam Tabel 1, dari mana dapat dihitung bahwa garis kemiskinan per tahun untuk daerah kota adalah Rp. 53.025,— sedangkan garis kemiskinan per tahun untuk daerah pedesaan adalah Rp. 39.195,— dalam tahun 1976, pada harga yang berlaku.<sup>1</sup>

Tabel 1

PERKIRAAN PENGELUARAN KONSUMSI RATA-RATA PER KAPITA PER BULAN UNTUK KEBUTUHAN DASAR DI SUMATERA BARAT, 1976 (RUPIAH)

Pengeluaran untuk	Daerah kota	Daerah pedesaan
Makanan	2.868,37	2.680,49
Beras dan padi-padian lainnya	(1.505,93)	(1.726,19)
Ikan	( 455,96)	( 332,85)
Daging	( 278,52)	( 163,33)
Sayur-sayuran	( 435,97)	( 362,48)
Buah-buahan	( 191,99)	( 95,64)
Pakaian	316,91	236,39
Perumahan	925,56	223,96
Pendidikan dan kesehatan	307,78	125,40
Jumlah minimum	4.418,62	3.266,24
Jumlah seluruhnya <sup>1</sup>	6.380,37	4.473,90

1 Jumlah seluruhnya pengeluaran rata-rata per kapita per bulan baik untuk kebutuhan dasar maupun tidak.

Sumber: Biro Pusat Statistik, Susenas V, 1976 (belum diterbitkan), seperti yang terbaca di dalam Hendra Esmara, *Kerangka Dasar Repelita III Sumatera Barat: Kebijakan, Pendekatan dan Saran*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1978, hal. 28

1 Karena pendapatan per kapita kecamatan yang diperkirakan tahun 1976 pada bagian berikutnya kertas karya ini adalah pada harga konstan (yaitu harga dalam tahun 1973), garis kemiskinan ini juga harus dihitung dalam harga 1973. Hal ini akan dilakukan kemudian.



### 3. KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT

Dengan menggunakan data tahun 1973, Direktorat Tata Guna Tanah, Departemen Dalam Negeri, Jakarta telah mencoba menentukan kecamatan-kecamatan miskin di Sumatera Barat. Penemuan mereka dilaporkan dalam publikasinya No. 64<sup>3</sup> Studi tersebut menganggap konsumsi 9 bahan pokok sebagai pemuas kebutuhan dasar minimum penduduk Sumatera Barat dan mengambil harga-harga barang-barang tersebut di Padang pada bulan Desember 1973 sebagai garis kemiskinan, yaitu Rp. 24.366,00. Dengan menganggap selanjutnya bahwa kebutuhan-kebutuhan lainnya persis sama dengan kebutuhan dasar minimum, studi yang dimaksud mengelompokkan kecamatan-kecamatan di Sumatera Barat dalam 4 kelompok, yaitu: (1) miskin sekali; (2) miskin; (3) hampir miskin, dan (4) tidak miskin. Kecamatan-kecamatan yang pendapatan per kapitanya di bawah 75 persen dari garis kemiskinan dianggap sebagai daerah yang sangat miskin sedangkan kecamatan miskin ditetapkan sebagai kecamatan yang pendapatan per kapitanya 25 persen kurang, tepat atau 25 persen lebih dari garis kemiskinan. Jika pendapatan per kapita sebuah kecamatan 25 persen lebih besar dari garis kemiskinan sampai mencapai kebutuhan sekunder maka kecamatan yang bersangkutan disebut sebagai kecamatan yang hampir miskin. Selanjutnya, kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih besar dari kebutuhan total dianggap sebagai kecamatan yang tidak miskin.<sup>2</sup>

Penelitian yang diadakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah itu menemukan 37 dari 77 kecamatan di Sumatera Barat (tidak termasuk kecamatan-kecamatan di Kodya Padang) dapat dianggap miskin (lihat Tabel 2), dan tidak satupun kecamatan yang ada dapat digolongkan sebagai kecamatan yang sangat miskin dan tidak miskin.

1 Republik Indonesia, Direktorat Tata Guna Tanah Departemen Dalam Negeri, *Penentuan Lokasi Daerah Miskin, Propinsi Sumatera Barat*, Jakarta: 1976, Publikasi No. 64

2 Studi itu memperkirakan pendapatan per kapita kecamatan dengan menggunakan pendekatan produksi dengan memperhatikan 15 sektor perekonomian yang penggolongannya dibuat sendiri oleh Direktorat Tata Guna Tanah. Berdasarkan angka pendapatan per kapita rata-rata dua desa *Sample* dari tiap kecamatan *sample* yang jumlahnya 31 persen dari seluruh kecamatan yang ada di Sumatera Barat, diperkirakanlah pendapatan per kapita setiap kecamatan dengan menggunakan metode regresi linier yang *dependent variabelnya* adalah pendapatan per kapita rata-rata dua desa *sample* tersebut dan *independent variablesnya* adalah variabel-variabel tertentu yang diduga erat hubungannya dengan tinggi rendahnya pendapatan per kapita yaitu panjangnya jalan yang dapat dilalui kendaraan roda empat, anak per kepala keluarga, luas pemilikan tanah, kepadatan penduduk produktivitas tanah pertanian, realisasi Ipeda, anak per penduduk, jumlah pemilik tanah dan lain sebagainya.

Tabel 2

KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT MENURUT DIREKTORAT TATA GUNA TANAH, 1973

Kabupaten	Kecamatan Miskin	Kecamatan Hampir Miskin
Agam	Tanjung Mutiara Lubuk Basung Baso Tilatang Kamang Banuhampu/Sei. Puar Matur	IV Koto IV Aangkat Candung Palembayan Tanjung Raya
50 Kota	Koto Baru Suliki Kapur IX Luhak Harau	Guguk Payakumbuh
Padang Pariaman	Pagai Utara/Selatan Sei. Limau Sipora Sei. Geringging V Koto Koto Tengah	II Kali XI/VI Lingkung Lubuk Alung Lubuk Begalung Nan Sabaris Pariaman Pauh Siberut Utara Siberut Selatan VII Koto
Pasaman	Sei. Beremas Pasaman	Bonjol Lembah Malintang Lubuk Sikaping Rao M.T. Simpang IV
Pesisir Selatan	IV Jurai Bayang	Batang Kapas Koto XI Lengayang Pancung Soal Ranah Pesisir
S. Lunto/Sijunjung	Pulau Punjung Talawi Sijunjung Tanjung Gadang Koto VII Empat Nagari Sawahlunto Sumpur Kudus	Koto Baru



Solok	IX Koto	Bukit Sundi
	X Koto Diatas	Gunung Talang
	Payung Sekaki	Lembang Jaya
	Kubung	Lembah Gumanti
		Pantai Cermin
		X Koto Diatas
		Sei. Pagu
		Sangir
Tanah Datar	Lintau Buo	Batipuh
	Rambatan	Pariangan
	Tanjung Emas	Silimpaung
	V Kaum	Sungayang
		Sei. Tarap
		X Koto

Selama Repelita II, diharapkan kecamatan-kecamatan miskin telah menyempurnakan kondisi mereka sehingga mungkin mereka tidak dapat dianggap miskin lagi sekarang. Dalam mempersiapkan kerangka dasar Repelita III Sumatera Barat, Tim Repelita Sumatera Barat telah merevisi daftar kecamatan miskin di Sumatera Barat yang dibuat oleh Direktorat Tata Guna Tanah (lihat Tabel 3).<sup>1</sup> Sayangnya revisi yang dilakukan hanyalah berdasarkan konsensus yang didasari pendapat-pendapat para Bupati yang ditarik dari hasil "penelitian lapangan" mereka.<sup>2</sup> Tentu saja revisi yang lebih bersifat subyektif ini tidak akan memberikan gambaran tentang kecamatan miskin secara obyektif.

Cara lainnya untuk merevisi daftar kecamatan miskin yang telah dibuat oleh Direktorat Tata Guna Tanah ialah dengan menggunakan metode yang persis sama seperti yang telah digunakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah tapi berdasarkan data terakhir yang tersedia. Studi ini memilih tahun 1976 sebagai dasar perhitungan karena pada tahun itu Sakernas diadakan, tetapi pendapatan per kapita kecamatan 1976 harus diperkirakan terlebih dahulu.

1 Hendra Esmara, *Kerangka Dasar Repelita III Sumatera Barat: Kebijakan, Pendekatan dan Sasaran*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1978, hal. 34 dan 35

2 *Ibid.*, hal. 33

Tabel 3

---



---

KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT MENURUT TIM REPELITA  
SUMATERA BARAT

---

## Kabupaten

---

Agam	Tanjung Mutiara IV Koto Baso Tilatang Kamang Matur
50 Kota	Pangkalan Koto Baru Kapur IX Harau
Padang Pariaman	Siberut Utara Siberut Selatan Pagai Utara/Selatan Sipora Sei. Limau
Pasaman	Sei. Beremas Rao M.T. Talamau Lembah Malintang
Pesisir Selatan	IV Jurai Bayang Koto XI Tarusan
S. Lunto/Sijunjung	Pulau Punjung Sijunjung Tanjung Gadang Sumpur Kudus Koto Baru
Solok	IX Koto Sei. Lasi X Koto Diatas Payung Sekaki Lembah Gumanti
Tanah Datar	Rambatan Tanjung Emas Salimpaung

---



---



Produk domestik bruto Sumatera Barat telah diperkirakan berkembang dengan laju pertumbuhan sebesar 7 persen per tahun selama Pelita II. Jika laju pertumbuhan penduduk Sumatera Barat adalah 1,92 persen per tahun, laju pertumbuhan pendapatan per kapita Sumatera Barat diperkirakan sebesar 5,08 persen dalam periode 1974/1975 — 1978/1979.<sup>1</sup> Tetapi tidaklah realistis menganggap bahwa semua kecamatan di Sumatera Barat mempunyai laju pertumbuhan pendapatan yang sama karena beberapa kecamatan mempunyai sumber daya alam yang berbeda dari kecamatan-kecamatan lainnya.

Untuk memperkirakan pendapatan per kapita kecamatan dalam tahun 1976, kecamatan-kecamatan di Sumatera Barat dikelompokkan dalam 5 kelompok dengan anggapan bahwa setiap kelompok merupakan satu daerah yang homogen. Kelompok kecamatan ini disebut wilayah pembangunan Sumatera Barat,<sup>2</sup> dan terdiri dari (1) Wilayah A terdiri dari semua kecamatan yang ada di Kabupaten Pasaman, (2) Wilayah B terdiri dari semua kecamatan yang ada di Kabupaten Agam, 50 Kota dan Tanah Datar (3) Wilayah C terdiri dari semua kecamatan yang ada di Kodya Padang, Kabupaten Pesisir Selatan dan Padang Pariaman (kecuali kecamatan Pagai Utara/Selatan, Sipora, Siberut Utara dan Siberut Selatan), (4) Wilayah D terdiri dari semua kecamatan di Kabupaten Solok dan Sawah Lunto/Sijunjung, dan (5) Wilayah E terdiri dari kecamatan Pagai Utara/Selatan, Sipora, Siberut Utara dan Siberut Selatan.

Perkiraan laju pertumbuhan pendapatan per kapita per tahun dari setiap wilayah pembangunan selama Pelita II diperlihatkan oleh Tabel 4, sedangkan Tabel 5 memberikan perkiraan pendapatan per kapita kecamatan di Sumatera Barat untuk tahun 1973 dan 1976.<sup>3</sup>

---

1 *Op. cit.*, hal. 38

2 *Ibid.*, hal. 5-12

3 Kecamatan-kecamatan di Kota Madya Padang dikeluarkan dari perkiraan karena studi yang dilakukan oleh Direktorat Tata Guna Tanah telah tidak memperkirakan pendapatan per kapita kecamatan-kecamatan tersebut.

Tabel 4

PERKIRAAN LAJU PERTUMBUHAN PENDAPATAN PADA WILAYAH PEMBANGUNAN DI SUMATERA BARAT SELAMA PELITA II

Wilayah	Produk domestik bruto	Penduduk	Pendapatan per kapita
A	5.20	2.70	2.50
B	7.17	1.49	5.68
C	8.86	2.10	6.76
D	8.16	1.82	6.34
E	7.93	2.50	5.43
Sumatera Barat	7.08	1.92	5.16

Sumber: Hendra Esmara, *Kerangka Dasar Repelita III Sumatera Barat: Kebijakan, Pendekatan dan Saran*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1978, hal. 42 dan 45

Tabel 5

PERKIRAAN PENDAPATAN PER KAPITA KECAMATAN DI SUMATERA BARAT 1973 DAN 1976 (RUPIAH)

Kabupaten/Kecamatan	1973*	1976**
<i>Agam</i>		
Tanjung Mutiara	28.377.60	33.493.00
Lubuk Basung	29.266.98	34.542.70
Baso	29.501.81	34.819.87
Tilatang Kamang	29.515.89	34.836.48
Banuhampu/Sei. Puar	29.637.60	34.980.13
Matur	29.740.06	35.101.06
IV Koto	30.789.14	36.335.71
Tanjung Raya	31.706.85	37.422.39
IV Angkat Candung	33.656.18	39.723.10
Palembayan	38.817.57	45.814.90
<i>50 Kota</i>		
Kota Baru	21.436.75	25.300.98
Suliki	24.150.09	28.503.43
Kapur IX	24.567.37	28.995.93
Luhak	25.947.70	30.625.08
Harau	27.595.36	32.569.75



Guguk	34.937.05	41.334.87
Payakumbuh	36.952.50	43.613.63
<i>Padang Pariaman</i>		
Pagai Utara/Selatan	21.941.33	25.713.17
Sei. Limau	22.452.92	27.321.12
Sipora	22.988.16	26.939.95
Sei. Geringging	25.425.74	30.938.50
V Koto	28.617.36	34.822.12
Koto Tengah	28.741.41	34.973.07
Pariaman	32.356.84	39.372.39
Siberut Utara	32.489.69	38.074.85
VII Koto	36.118.22	43.949.31
Lubuk Begalung	37.655.26	45.819.61
Siberut Selatan	38.477.31	45.091.78
Lubuk Alung	39.348.88	47.880.43
Nansabaris	39.631.74	48.224.62
Pauh	44.103.66	53.666.14
II Kali XI/VI Lingkung	45.177.97	54.973.38
<i>Pasaman</i>		
Sei. Beremas	28.415.02	30.599.87
Pasaman	28.852.61	31.071.10
Bonjol	31.213.13	33.613.13
Rao M.T.	32.428.84	34.922.31
Lubuk Sikaping	37.542.60	40.429.27
Simpang IV	40.963.37	44.113.07
Lembah Malintang	43.370.28	46.705.05
<i>Pesisir Selatan</i>		
IV Jurai	23.611.27	28.730.62
Bayang	26.650.08	32.428.30
Lengayang	31.400.83	38.209.10
Koto XI	38.625.90	47.000.70
Batang Kapas	39.098.49	47.575.75
Ranah Pesisir	44.750.29	54.452.97
Pancungsoal	45.697.09	55.605.05
<i>S. Lunto Sijunjung</i>		
Pulau Punjung	18.892.17	22.139.84
Talawi	19.965.89	23.398.14
Sijunjung	21.617.74	25.333.95
Tanjung Gadang	22.265.89	26.093.52
Koto VII	24.364.35	28.552.72
IV Nagari	24.582.87	28.808.80
Sawah Lunto	27.076.70	31.731.34
Sumpur Kudus	28.775.50	33.722.17
Koto Baru	32.982.20	38.652.02
<i>Solok</i>		
IX Koto	19.812.04	23.217.84
X Koto Diatas	25.600.64	30.001.53
Payung Sekaki	26.150.97	30.646.47
Kubang	26.674.96	31.260.54
X Koto Dibawah	31.466.91	36.852.81

Lembah Gumanti	32.450.11	38.028.47
Pantai Cermin	32.935.63	38.597.45
Lembang Jaya	39.532.69	46.328.58
Sangir	41.376.12	48.488.91
Sei. Pagu	41.864.79	49.061.58
Gunung Talang	44.295.21	51.909.80
Bukit Sundi	46.735.83	54.769.98
<i>Tanah Datar</i>		
Lintau Buo	24.216.11	28.581.35
Rambatan	25.042.09	29.556.23
Tanjung Emas	28.512.10	33.651.75
V Kaum	29.253.86	34.527.22
X Koto	31.055.97	36.654.18
Batipuh	31.931.13	37.687.10
Sei. Tarab	33.288.05	39.288.62
Pariangan	37.048.00	43.726.35
Sungayang	37.583.86	44.358.80
Salimpaung	38.385.49	45.304.94

\* Diperkirakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah

\*\* Diperkirakan dengan menggunakan rumus  $Y_t = Y_o (1 + g)^t$  di mana  $Y_t$  adalah pendapatan per kapita kecamatan tahun 1976,  $Y_o$  adalah pendapatan per kapita kecamatan tahun 1973 dan  $g$  adalah laju pertumbuhan pendapatan per kapita per tahun.

Selanjutnya berdasarkan harga 9 bahan pokok di Padang bulan Desember 1976, besarnya kebutuhan hidup minimum yang dianggap sebagai garis kemiskinan oleh Direktorat Tata Guna Tanah adalah Rp. 28.367,00 pada harga yang berlaku seperti diperlihatkan oleh Tabel 6.

Perlu dicatat bahwa pendapatan per kapita kecamatan yang diperlihatkan oleh Tabel 5 adalah pendapatan per kapita pada harga konstan 1973. Untuk dapat membandingkan pendapatan per kapita ini dengan garis kemiskinan, yang terakhir ini haruslah pula dihitung pada harga konstan 1973. Dengan menggunakan indeks bulanan harga 9 bahan pokok di Padang sebagai deflator, didapatlah garis kemiskinan dan jumlah kebutuhan total pada harga konstan 1973 berturut-turut sebesar Rp. 20.662,00 dan Rp. 41.324,00.



Tabel 6

## KEBUTUHAN HIDUP MINIMUM DI SUMATERA BARAT BERDASARKAN HARGA 9 BAHAN POKOK BULAN DESEMBER 1976 DI PADANG

Kebutuhan	Jumlah	Harga per Unit	Harga total
		(Rp.)*	(Rp.)
1. Beras	140 kg	11,62	16.186,80
2. Ikan asin	15 kg	400,00	6.000,00
3. Gula pasir	3½ kg	200,00	700,00
4. Tekstil Kasar	4 m	235,00	940,00
5. Minyak goreng	6 btl	225,00	1.350,00
6. Minyak tanah	60 btl	17,50	1.050,50
7. Garam	9 kg	20,00	180,00
8. Sabun	20 btng	65,00	1.300,00
9. Batik Kasar	2 pt	629,00	1.258,00
Jumlah			28.366,80
Dibulatkan			28.367,00

\*Sumber: *Indikator Ekonomi*, Buletin Statistik Bulan, Jakarta: Biro Pusat Statistik, LUE 77-08-01 Januari 1977

Dengan menggunakan metode yang telah dipakai oleh Direktorat Tata Guna Tanah tidak satupun kecamatan di Sumatera Barat dapat disimpulkan sebagai kecamatan sangat miskin pada tahun 1976. Tetapi masih terdapat 8 kecamatan miskin dan 46 kecamatan hampir miskin pada tahun yang sama. Untuk lebih jelasnya lihat Tabel 7.

Hasil yang diperlihatkan oleh Tabel 7 adalah jauh berbeda dengan konklusi Tim Repelita Sumatera Barat (lihat Tabel 3). Tetapi seperti telah disebut sebelum ini studi yang dilakukan oleh Direktorat Tata Guna Tanah itu telah mengambil harga-harga 9 bahan pokok di daerah kota (yaitu Kota Madya Padang) sebagai dasar perhitungan garis kemiskinan. Hal ini menyebabkan harga-harga bahan pokok di daerah pedesaan telah diperkirakan lebih rendah karena biasanya harga-harga di daerah pedesaan adalah lebih tinggi daripada harga di kota. Lagi pula, studi tersebut menganggap konsumsi beras per kapita per tahun di Sumatera Barat sebesar 140 kg dan angka ini adalah terlalu tinggi buat mereka yang tinggal di kota tetapi lebih rendah daripada konsumsi per kapita per tahun di daerah pedesaan Sumatera Barat. Angka yang belum diterbitkan oleh Biro Pusat Statistik berdasarkan Susenas

Tabel 7

KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT BERDASARKAN METODE  
DIREKTORAT TATA GUNA TANAH, 1976

Kabupaten	Kecamatan Miskin	Kecamatan Hampir Miskin
Agam 50 Kota	— Koto Baru	Semua kecamatan kecuali Palembayan Semua kecamatan kecuali Koto Baru dan Payakumbuh
Padang Pariaman	Pagai Utara/Selatan Sei. Limau Sipora	Sei. Geringging V Koto Koto Tangah Pariaman Siberut Utara
Pasaman	—	Semua kecamatan kecuali Simpang IV dan Lembah Malintang
Pesisir Selatan	—	IV Jurai Bayang Lengayang
S. Luntosijunjung	Pulau Punjung Talawi Sijunjung	Semua kecamatan kecuali yang disim- pulkan sebagai kecamatan miskin.
Solok	IX Koto	X Koto Diatas Payung Sekaki Kubang X Koto Dibawah Lembah Gumanti Pantai Cermin
Tanah Datar	—	Semua kecamatan kecuali Pariangan, Sungayang dan Salimpaung.

(Januari-April) 1976 memperlihatkan bahwa konsumsi beras per kapita per tahun di Sumatera Barat adalah 145 kg sedangkan untuk daerah pedesaan dan daerah kota di Sumatera Barat berturut-turut adalah sebesar 149 kg dan 129 kg. Kesimpulannya, studi yang dilakukan oleh Direktorat Tata Guna Tanah telah tidak membedakan garis kemiskinan untuk daerah kota dan daerah pedesaan yang berbeda pola konsumsinya.

Tambahan lagi asumsi studi tersebut yang menganggap nilai kebutuhan sekunder persis sama dengan nilai kebutuhan primer adalah kurang dapat diterima. Perhitungan yang dibuat berdasarkan hasil Susenas 1976 memperlihatkan bahwa nilai kebutuhan primer adalah kira-kira 70 persen dari total pengeluaran konsumsi (lihat Tabel 1).



Selanjutnya, keranjang 9 bahan pokok yang terdiri dari beras, ikan asin, gula, tekstil kasar, minyak makan, minyak tanah, sabun cuci dan batik kasar adalah didasarkan kepada hasil penelitian yang dilakukan di Jakarta hampir dua dekade yang lalu. Apakah barang-barang yang dianggap penting dua dekade yang lalu masih dapat dianggap penting masa kini? Perekonomian telah berkembang selama beberapa tahun terakhir ini dan seseorang akan berpikir bahwa barang-barang tertentu dengan kualitas yang lebih tinggi telah menggantikan barang-barang yang sekarang telah menjadi inferior pada saat sekarang.<sup>1</sup> Demikianlah 9 bahan pokok mungkin tidak mewakili kebutuhan dasar minimum orang-orang Indonesia masa kini, dan barang-barang yang inferior bagi mereka yang tinggal di Jakarta mungkin merupakan barang-barang pokok bagi mereka yang tinggal di kota-kota atau propinsi lainnya. Karenanya, barang-barang bahan pokok mungkin berbeda dari satu daerah dengan daerah lainnya.

Akhirnya, kelihatannya studi yang dilakukan oleh Direktorat Tata Guna Tanah itu tidak konsekuen dalam memakai konsep garis kemiskinan karena beberapa kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih tinggi dari garis kemiskinan juga disimpulkan sebagai daerah miskin.

Karena adanya kelemahan-kelemahan baik pada metode penentuan kecamatan miskin yang digunakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah maupun pada metode yang digunakan oleh Tim Repelita Sumatera Barat dalam merevisi hasil yang diperoleh oleh studi Direktorat Tata Guna Tanah, studi ini mengikuti prosedur yang berikut:

- (1) Pengeluaran konsumsi rata-rata per tahun pada tahun 1976 digunakan sebagai garis kemiskinan (lihat argumentasi mengenai ini pada bagian 2 kertas karya ini). Garis kemiskinan akan dibedakan untuk daerah kota dan daerah pedesaan.
- (2) Pendapatan per kapita kecamatan tahun 1976 yang telah diperkirakan sebelum ini (lihat Tabel 5) dibandingkan dengan garis kemiskinan yang telah ditetapkan.

<sup>1</sup> Nugroho, "Angka Indeks Biaya Hidup, Ukuran Inflasi, dan sebagainya", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 25, No. 4, Desember 1977, hal. 385-404

Karena ada dua garis kemiskinan yang berbeda untuk daerah kota dan pedesaan, kita harus tentukan terlebih dahulu kecamatan-kecamatan manakah yang dapat dianggap sebagai daerah pedesaan. Sensus penduduk 1971 mendefinisasi bahwa sebuah desa akan dianggap sebagai daerah kota kalau (1) sebagian besar penduduknya tidak bekerja di sektor pertanian, (2) desa tersebut punya tiga "fasilitas kota", yaitu rumah sakit/klinik kesehatan, bangunan sekolah dan listrik.<sup>1</sup> Berdasarkan definisi di atas, suatu kecamatan akan dianggap sebagai daerah kota jika kecamatan tersebut terdiri dari desa-desa yang dianggap sebagai daerah kota. Sebaliknya sebuah kecamatan akan disebut daerah pedesaan kalau kecamatan yang bersangkutan terdiri dari nagari-nagari yang dikategorikan sebagai daerah pedesaan di mana sebagian besar penduduknya terikat pada pertanian dan sebagian besar desa-desa yang ada dalam kecamatan itu tidak mempunyai satu dari tiga "fasilitas kota" yang disebutkan di atas.

Karena kenyataannya hampir semua desa di Kotamadya mempunyai listrik, rumah sakit/klinik kesehatan dan bangunan sekolah dan hampir semua penduduk di sana tidak terikat pada pertanian, semua kecamatan yang terdapat di kotamadya-kotamadya dapat disimpulkan sebagai daerah kota. Tetapi hanya kotamadya Padang yang terdiri dari beberapa kecamatan sedangkan kotamadya-kotamadya lainnya di Sumatera Barat (Bukit Tinggi, Solok, Sawah Lunto, Padang Panjang dan Payakumbuh) tidak punya satupun kecamatan.

Walaupun semua desa di Sumatera Barat mempunyai bangunan sekolah, hampir semua desa-desa tersebut tidak mempunyai listrik dan rumah sakit/klinik kesehatan,<sup>1</sup> boleh dikatakan sebagian besar penduduknya terikat pada sektor pertanian. Karenanya, 77 kecamatan di Sumatera Barat (tidak termasuk yang berada di kodya Padang) dapat dianggap sebagai daerah pedesaan. Jadi garis kemiskinan untuk daerah kota hanya akan digunakan untuk mengukur kemiskinan pada kecamatan-kecamatan yang ada di kodya Padang sedangkan garis

1 Biro Pusat Statistik, *A Search for Better Definition of an Urban Village in Indonesia*, Jakarta: BPS, VP 78-04, Juni 1977, hal. 24

2 Data untuk ketiga fasilitas ini per desa di tiap kecamatan di Sumatera Barat (keadaan Juni 1976) dapat dilihat dalam, Drs. Zainulif, et. al, *Distribusi Infrastruktur Menurut Desa (Nagari) di Propinsi Sumatera Barat (Laporan Studi Makro)*, Padang: Proyek Perintis Perencanaan Integral Pendidikan di Daerah (Proppipda) Kantor Wilayah Departemen P dan K, Propinsi Sumatera Barat, 1977, Tabel 4. 1-IV. 80



kemiskinan untuk daerah pedesaan akan digunakan untuk kecamatan-kecamatan lainnya.

Untuk mendapatkan nilai garis kemiskinan pada harga konstan 1973, garis kemiskinan pada harga yang berlaku akan diturunkan nilainya (dideflate) dengan menggunakan suatu angka indeks. Angka indeks yang paling tepat digunakan untuk maksud ini barang kali adalah angka indeks biaya hidup. Sayangnya angka indeks yang dimaksud tidak tersedia untuk daerah pedesaan Sumatera Barat sedangkan kita telah menyimpulkan bahwa 77 dari 80 kecamatan di Sumatera Barat sebagai daerah pedesaan.

Untuk ke luar dari kesulitan tersebut, studi ini menggunakan angka indeks harga 9 bahan pokok sebagai deflator, yaitu indeks harga 9 bahan pokok di Padang sebagai deflator garis kemiskinan daerah kota dan indeks harga 9 bahan pokok di pedesaan sebagai deflator garis kemiskinan daerah pedesaan. Pemakaian indeks harga 9 bahan pokok sebagai deflator adalah cukup beralasan karena kelompok 9 bahan pokok ini mendominasi pengeluaran konsumsi rata-rata untuk kebutuhan minimum.

Setelah dideflate diperoleh garis kemiskinan untuk tahun 1976 pada harga konstan 1973 di daerah kota sebesar Rp. 38.623,00 dan untuk daerah pedesaan sebesar Rp. 34.963,00.

Selanjutnya untuk menjaga agar konsep garis kemiskinan digunakan secara konsisten dan konsekuen, menyimpang dari definisi kecamatan miskin dan sebagainya yang telah dibuat oleh Direktorat Tata Guna Tanah, studi ini memegang definisi yang berikut: (1) Kecamatan miskin sekali adalah kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih kecil dari 50 persen garis kemiskinan,<sup>1</sup> (2) Kecamatan miskin adalah kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih dari 50 persen tetapi lebih kecil dari 80 persen garis kemiskinan,<sup>2</sup> (3) Kecamatan hampir miskin adalah kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih besar dari 80 persen tetapi lebih kecil atau sama dengan garis kemiskinan, dan (4) Kecamatan tidak miskin adalah kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih besar dari garis kemiskinan.

---

1 Kira-kira 50 persen dari pengeluaran minimum telah dibelanjakan untuk beras dan padi-padian lainnya di pedesaan Sumatera Barat.

2 Kira-kira 80 persen dari pengeluaran minimum telah dibelanjakan untuk makanan di pedesaan Sumatera Barat.

Berdasarkan kriteria yang telah dikemukakan, studi inipun menyimpulkan bahwa tidak satupun kecamatan di Sumatera Barat dapat dikategorikan sebagai kecamatan sangat miskin pada tahun 1976. Selanjutnya ditemui 9 kecamatan miskin, 28 kecamatan hampir miskin dan 40 kecamatan tidak miskin di Sumatera Barat pada tahun yang sama. Harus dicatat bahwa dalam pengelompokan ini tidak termasuk kecamatan-kecamatan di Kota Madya Padang. Selanjutnya lihat Tabel 8.

Tabel 8

## KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT MENURUT STUDI INI, 1976

Kabupaten	Kecamatan Miskin	Kecamatan Hampir Miskin
Agam	—	Semua kecamatan kecuali Matur, IV Koto, Tanjung Raya, IV Angkat Candung dan Palembayan.
50 Kota	Koto Baru	Semua kecamatan kecuali Koto Baru, Guguk dan Payakumbuh.
Padang Pariaman	Pagai Utara/Selatan Sei. Limau	Sei. Geringging V Koto
Pasaman	Sipora —	Semua kecamatan kecuali Lubuk Sikaping, Simpang IV dan Lembah Malintang
Pesisir Selatan	—	IV Jurai Bayang
S. Lunto Sijunjung	Pulau Punjung Talawi Sijunjung Tanjung Gadang	Koto VII IV Nagari Sawah Lunto Sumpur Kudus
Solok	IX Koto	X Koto Diatas Payung Sekaki Kubang
Tanah Datar	—	Lintau Buo Rambatan Tanjung Emas V Kaum

Di muka telah dikemukakan bahwa angka indeks yang paling tepat sebagai deflator garis kemiskinan adalah angka indeks biaya hidup, yaitu angka indeks biaya hidup di Kodya Padang sebagai deflator garis kemiskinan di daerah kota dan angka indeks biaya hidup di pedesaan



sebagai deflator garis kemiskinan di daerah pedesaan. Karena angka indeks yang dimaksud hanya tersedia untuk Kodya Padang, sebetulnya angka indeks biaya hidup di pedesaan dapat diperkirakan melalui angka indeks harga 9 bahan pokok. Tetapi harus diasumsikan bahwa korelasi indeks biaya hidup di daerah kota dan pedesaan sama dengan korelasi indeks harga 9 bahan pokok bagi kedua daerah itu.<sup>1</sup> Cara ini akan dicoba di bawah ini.

Karena indeks harga 9 bahan pokok di antara kedua wilayah itu hanya tersedia mulai 1971, persamaan regresi linier indeks harga 9 bahan pokok di antara kedua wilayah itu hanya diperkirakan dengan menggunakan data 1971-1977 sebagaimana diperlihatkan oleh Tabel 9.

Tabel 9

INDEKS HARGA 9 BAHAN POKOK DI KODYA PADANG DAN PEDESAAN SUMATERA BARAT SERTA INDEKS BIAYA HIDUP DI PADANG, 1971-1978			
Tahun	Indeks Harga 9 Bahan Pokok		Indeks Biaya Hidup Di Kodya Padang (Januari 1967 = 100)
	Padang	Pedesaan Sumbar (1971 = 100)	
1971	100	100	433
1972	93	101	425
1973	177	190	634
1974	208	213	811
1975	202	187	901
1976	243	213	1.105
1977	258	230	1.288
1978	271 <sup>1</sup>	307 <sup>2</sup>	1.351 <sup>1</sup>

<sup>1</sup>Rata-rata 10 bulan

<sup>2</sup>Rata-rata 7 bulan

Sumber: *Indikator Ekonomi*, Jakarta: Biro Pusat Statistik, penerbitan beberapa tahun.

Hasil persamaan regresi linier itu adalah

$$y = 28,514 + 0,807 X ; r^2 = 0,946$$

(9,373)

<sup>1</sup> Lihat Hendra Esmara, "Perkiraan Tingkat Pendapatan di Daerah Kota dan Daerah Pedesaan di Indonesia, 1967-1976", Kertas karya yang dipersiapkan untuk Seminar Masalah Urbanisasi dan Tenaga Kerja di Jakarta, 23-26 Oktober 1978, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Oktober 1978

di mana Y adalah indeks harga 9 bahan pokok di pedesaan Sumatera Barat dan X adalah indeks yang sama di Padang. Perlu diketahui bahwa angka dalam tanda kurung adalah nilai t — statistik yang sangat signifikan sekali. Dapat ditambahkan bahwa percobaan. memperkirakan persamaan regressi dengan data 1971-1978 memberikan hasil yang berikut:

$$Y = 8,133 + 0,951 X ; r^2 = 0,896 \\ (7,177)$$

Dari kedua hasil regressi itu dapat disimpulkan bahwa hasil regressi yang menggunakan data 1971-1977 mempunyai nilai prediktif yang lebih tinggi karena  $r^2$  dan nilai t — statistiknya yang lebih tinggi.

Berdasarkan assumsi yang telah dibuat dan hasil regressi didapatkan perkiraan indeks biaya hidup di pedesaan Sumatera Barat seperti yang dilaporkan dalam Tabel 10.

Tabel 10

PERKIRAAN INDEKS BIAYA HIDUP DI PEDESAAN SUMATERA BARAT, 1971-1978  
(1971 = 100)

Tahun	Indeks
1971	100
1972	98
1973	143
1974	181
1975	200
1976	243
1977	283
1978	296

. Dengan menggunakan indeks biaya hidup sebagai deflator diperoleh garis kemiskinan tahun 1976 pada harga konstan 1973 untuk daerah kota sebesar Rp. 31.204,00 dan untuk daerah pedesaan sebesar Rp. 23.065,00.

Setelah membandingkan garis kemiskinan di atas dengan pendapatan per kapita kecamatan dan berdasarkan definisi kecamatan-kecamatan yang dibuat oleh studi ini, kesimpulan yang diperoleh



adalah bahwa semua kecamatan di Sumatera Barat adalah tidak miskin kecuali kecamatan Pulau Punjung yang dapat dikategorikan sebagai kecamatan hampir miskin.

Konklusi di atas kelihatannya kurang masuk akal dan hal ini mungkin disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: (1) Asumsi yang menyatakan bahwa korelasi indeks biaya hidup di daerah kota dan pedesaan sama dengan korelasi indeks harga 9 bahan pokok bagi kedua daerah itu adalah tidak benar, (2) Kalau sekiranya asumsi di atas benar, mungkin indeks biaya hidup bukanlah deflator yang tepat untuk pengeluaran konsumsi. Karenanya indeks harga 9 bahan pokok adalah deflator yang lebih tepat untuk maksud studi ini.

### 3. PENUTUP

Setelah mereview secara menyeluruh tentang definisi kemiskinan yang dipakai studi-studi sebelumnya, studi ini membuat definisi garis kemiskinan berdasarkan pengeluaran konsumsi rata-rata. Garis kemiskinan yang dipegang untuk menentukan kecamatan miskin di Sumatera Barat dalam tahun 1976 adalah Rp. 53.025,00 untuk daerah kota dan Rp. 39.195,00 untuk daerah pedesaan pada harga yang berlaku pada tahun 1976.

Di samping mengutip daftar kecamatan miskin oleh Timi Repelita Sumatera Barat, studi ini telah mencoba menentukan kecamatan miskin berdasarkan metode yang digunakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah dan berdasarkan metode yang diusulkan oleh studi ini sendiri di Sumatera Barat untuk tahun 1976. Untuk yang terakhir ini, dua macam deflator untuk garis kemiskinan telah digunakan secara terpisah yaitu indeks harga 9 bahan pokok dan indeks harga biaya hidup.

Penemuan dengan menggunakan indeks biaya hidup sebagai deflator garis kemiskinan ternyata kurang dapat diterima, tetapi menyokong pemakaian indeks harga 9 bahan pokok sebagai deflator garis kemiskinan. Penemuan studi ini mengenai kecamatan miskin di Sumatera Barat adalah berdasarkan konsep garis kemiskinan yang diturunkan nilainya melalui indeks harga 9 bahan pokok.

Suatu hal yang kebetulan terjadi tetapi tidak perlu mengherankan adalah hampir samanya jumlah kecamatan miskin dan kecamatannya-

pun boleh dikatakan sama antara penemuan studi ini berdasarkan metodenya sendiri dan penemuan berdasarkan metode penentuan kecamatan miskin yang telah digunakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah. (Bandingkan Tabel 7 dengan Tabel 8)

Sebaliknya jumlah kecamatan tidak miskin berbeda cukup besar yaitu 23 kecamatan berdasarkan metode Direktorat Tata Guna Tanah dan 40 kecamatan menurut metode studi ini. Demikian juga halnya dengan jumlah kecamatan hampir miskin. Perbedaan ini terjadi karena adanya perbedaan konsep garis kemiskinan dan definisi dari kecamatan miskin, miskin sekali, hampir miskin dan tidak miskin. Tetapi metode yang digunakan oleh studi ini adalah merupakan penyempurnaan dari metode yang telah digunakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah yang cukup banyak kelemahan-kelemahannya.

Akhirnya, walaupun sudah diketahui lokasi kecamatan-kecamatan miskin di Sumatera Barat, tingkat kemiskinan dan situasi kesempatan kerja dan faktor-faktor yang menyebabkannya belumlah diketahui. Bagaimanakah keadaan pembagian pendapatan, tingkat kemiskinan dan kesempatan kerja di kecamatan-kecamatan miskin tersebut dan apakah bedanya dengan keadaan yang ditemui di kecamatan-kecamatan lainnya yang tidak dikategorikan sebagai kecamatan miskin? Faktor-faktor apakah yang menyebabkan perbedaan tersebut? Faktor apa yang jadi penghalang usaha-usaha untuk mengurangi kemiskinan itu di kecamatan-kecamatan tersebut serta usaha dan upaya atau kegiatan apakah yang perlu dilakukan untuk melenyapkan penghalang-penghalang itu? Untuk dapat menjawab pertanyaan-pertanyaannya tersebut di atas, suatu studi berikutnya mengenai pembagian pendapatan dan kesempatan kerja yang dihubungkan dengan masalah kemiskinan di kecamatan-kecamatan yang bersangkutan perlu dilakukan. Masalah-masalah tersebut adalah merupakan obyek studi penulis berikutnya.



## REFERENSI

Abrera, Ma. Alecestis S., "Philippine Poverty Threshold" dalam *Measuring Philippine Development-Report of the Social Indicator Project*, Mahar Mangahas (ed.), Manila: The Development Academy of the Philippines, 1976, hal. 223-273

Ahluwalia, Montek S., "Rural Poverty and Agricultural Performance in India", *The Journal of Development Studies*, Vol. 14, No. 3, April 1978

Alauddin, Talat, "Mass Poverty in Pakistan-A Further Study", *The Pakistan Development Review*, Winter 1975, Vol. 4, No. 4

Atkinson, A.B., *The Economies of Inequality*, Oxford: Clarendon Press, 1975

Booth, Anne, "Fiscal and Monetary Policies to Promote Development with Equity" *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 23, No. 4, Desember 1975

Collier, W., et. al., "Choice of Technique in Rice Milling in Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Maret 1974

Djojohadikusumo, Sumitro, "Indonesia Menuju Tahun 2000", *Prisma*, No. 2, April 1975

ECAFE, *Method of Compiling Statistics on the Distribution of Income, Consumption and Accumulation in the Countries of the ECAFE Region*, Bangkok, 1973, Mimeo

Esmara, Hendra, *Perkiraan Pembagian Pendapatan di Indonesia, 1925-1973/1974*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Universitas Andalas, 1975

\_\_\_\_\_, *Pertumbuhan Ekonomi, Pembagian Pendapatan dan Tingkat Kemiskinan di Jawa dan Madura 1967-1976*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Mei 1977

\_\_\_\_\_, *Kerangka Dasar Repelita III Sumatera Barat: Kebijakan, Pendekatan dan Sasaran*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1978

\_\_\_\_\_, "Perkiraan Tingkat Pendapatan di Daerah Kota dan Daerah Pedesaan di Indonesia, 1967-1976", Kertas karya yang dipersiapkan untuk Seminar Masalah Urbanisasi dan Tenaga Kerja di Jakarta, 23-26 Oktober 1978, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Oktober 1978

Fishlow, Albert, "Brazilian Size Distribution of Income", *The American Economic Review-Papers and Proceedings*, Mei 1972.

Haq, Mahbub ul, *The Poverty Curtain, Choices for the Third World*, New York: Columbia University Press, 1976

ILO, *Employment, Incomes and Inequality — A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneve, 1972

ILO, *Sharing in Development — A Program of Employment, Equity and Growth for the Philippines*, Geneve, 1974

\_\_\_\_\_, *Poverty and Landlessness in Rural Asia*, Geneve, 1977

King, Dwight J. dan Peter Weldon, "Income Distribution and Levels of Living in Java", mimeo, Januari 1975. Terjemahannya dalam Bahasa Indonesia dimuat dalam *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 23, No. 4, Desember 1975

Lains, Alfian, *Poor Kecamatan in West Sumatra*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Pebruari 1979

Nugroho, "Angka Indeks Biaya Hidup, Ukuran Inflasi, dan sebagainya": *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 25, No. 4, Desember 1977, hal. 385-404

Penny, David dan Masri Singarimbun, *Population and Poverty in Rural Java: Some Economic Authmetic from Srihajo*, Ithaça, New York: Cornell International Agricultural Development, Mimeograph No. 14, 1973

Perera, L.N. (dibantu oleh Sri Budianti), *Economic Growth and the Distribution of Income in Indonesia (1970-1976)*, UN OTC Project: INS/72/002, Jakarta, 1977

Radwan, Samir dan Torkel Alfthan, "Household Survey for Basic Needs: Some Issues", *International Labor Review*, Vol. 117, No. 2, Maret-April 1978, hal. 197-210

Republik Indonesia. Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, Buletin Statistik Bulanan, Jakarta, beberapa nomor untuk beberapa tahun

\_\_\_\_\_. Biro Pusat Statistik, *A Search for Better Definition of an Urban Village in Indonesia*, VP 78-04, Jakarta, Juni 1977.

\_\_\_\_\_. Biro Pusat Statistik, *Survey Penduduk Antar Sensus (Supas) 1976*, Seri Tabulasi No. 14, Jakarta, 1978

\_\_\_\_\_. Direktorat Tata Guna Tanah Departemen Dalam Negeri, *Penentuan Lokasi Daerah Miskin Propinsi Sumatera Barat*, Publikasi No. 64, Jakarta, 1976

Smith, Abel dan P. Townsend, *The Poor and Poorest*, G. Bell & Sons, 1965. Diringkaskan dalam *Wealth, Income and Inequality*, A.B. Atkinson (ed.), Middlesex: Penguin Books Ltd., 1973

Sayogyo, *Usaha Perbaikan Gizi*, Bogor: Institut Pertanian Bogor, 1974

\_\_\_\_\_, "Garis Kemiskinan dan Kebutuhan Hidup Minimum Pangan", *Kompas*, Jakarta, 17 Nopember 1977

Sundrum, R.M., "Changes in Consumption Pattern in Urban Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 13, No. 2, Juli 1977.

The World Bank, *Rural Development*, Sector Policy Paper, Pebruari 1976

Thee Kian Wie, "From Growth to Basic Needs", mimeo, Jakarta, Agustus 1978

Timmer, C. Peter, "Choice of Technique in Rice Milling in Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Juli 1973.

Zainulif, Drs., et. al., *Distribusi Infrastruktur Menurut Desa (Nagari) di Propinsi Sumatera Barat (Laporan Studi Makro)* Padang: Proyek Perintis Perencanaan Integral Pendidikan di Daerah (Proppipda) Kantor Wilayah Departemen P dan K Propinsi Sumatera Barat, 1977



# **STRATEGI DEMOGRAFI DALAM RANGKA PEMERATAAN PENDAPATAN**

Murwatie B. RAHARDJO\*

Jumlah penduduk yang besar dan tersebar tidak merata di Indonesia, serta adanya kemiskinan sebagai akibat pertumbuhan ekonomi yang tidak dapat mengimbangi pertumbuhan penduduk, adalah masalah-masalah dasar yang harus mendapat perhatian serius dalam usaha meratakan kesejahteraan masyarakat. Pada masa pembangunan, program keluarga berencana merupakan salah satu komponen penting dalam strategi kependudukan yang diperlukan, sehubungan dengan program perluasan kesempatan kerja dalam usaha pemerataan pendapatan. Perluasan kesempatan kerja yang mencakup sektor pedesaan adalah juga usaha mengurangi arus perpindahan penduduk pedesaan ke kota.

## **MASALAH PENGANGGURAN**

Masalah pengangguran dan pembagian pendapatan masyarakat hampir selalu disebabkan oleh ketidakserasian antara pertumbuhan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Roda perekonomian yang belum mampu melibatkan seluruh tenaga kerja yang tersedia menyebabkan pengangguran. Apabila masalah pengangguran ini tidak segera mendapatkan penanggulangan, maka masalah ini akan ditekan lagi oleh pertumbuhan penduduk yang memasuki usia kerja dari tahun ke tahun. Salah satu usaha yang harus segera mendapat perhatian bagi jalan ke luar masalah ketenagakerjaan adalah adanya kesempatan kerja.

---

\* Staf CSIS

Kiranya perlu kita tinjau lebih dahulu perkembangan penduduk Jawa pada tahun-tahun sebelum dan sesudah abad 19, karena ternyata bahwa peristiwa kependudukan yang terpenting terjadi sejak awal ke-19. Dengan perkataan lain masalah penduduk di Indonesia (Jawa) sudah ada sejak lama. Dalam Tabel 1 ditunjukkan bahwa dalam jangka 115 tahun saja penduduk Jawa telah naik hampir 10 kali lipat. Tahun 1815 menurut perhitungan yang dibuat oleh Raffles pada waktu menjabat Letnan Gubernur Jenderal Inggris di B tavia (1811-1816), penduduk Jawa dan Madura berjumlah 4,6 juta jiwa.<sup>1</sup> Tahun 1930 di mana sensus penduduk yang pertama diadakan oleh Pemerintah Belanda telah mencatat bahwa penduduk Jawa sudah mencapai 41,718 juta jiwa.

Tabel 1

## PERKEMBANGAN PENDUDUK INDONESIA TAHUN 1915-1975

Tahun	Jumlah penduduk (juta jiwa)	
	Indonesia	Jawa
1815	—	4,6
1850	—	9,4
1880	25,8	19,5
1900	—	28,4
1905	37,4	30,1
1920	49,3	34,5
1930	60,7	41,7
1940	70,5	48,4
1950	77,2	50,4
1961	97,0	63,0
1971	119,2	76,1
1972	123,1	78,3
1973	126,1	80,1
1974	129,1	81,8
1975	132,1	83,5

Sumber: 1) Geoffrey McNicoll dan Si Gde Made Mamas, *Keadaan Demografi di Indonesia*, Lembaga Kependudukan UGM, 1976, hal. 5

2) Biro Pusat Statistik

1 Kartodirdjo, *Sejarah Nasional Indonesia*, V, Balai Pustaka, Jakarta, 1977, hal. 99



Pertambahan penduduk yang sangat cepat terjadi sejak diperkenalkan cara-cara penjagaan kesehatan rakyat yang modern. Seperti diketahui, pada tahun 1918 pernah terjadi wabah penyakit (kolera) yang membunuh puluhan ribu jiwa. Kemudian baru tahun 1920 pertumbuhan penduduk menjadi cepat karena wabah-wabah besar tidak terjadi lagi. Dalam periode 1920-1930 dan 1930-1940, penduduk Jawa bertambah dengan 7 juta jiwa, tetapi dalam periode 1940-1950 pertambahan penduduk di Jawa hanya 2 juta jiwa. Hal ini tampaknya berkaitan dengan suasana perang kemerdekaan. Karena perang, pertambahan penduduk seakan-akan berkurang daripada sebelumnya. Hal ini karena banyak pemuda pada waktu itu lebih mementingkan ikut mempertahankan keamanan, sehingga banyak perkawinan tertunda dan tingkat kelahiran menurun. Revolusi fisik menyebabkan pula banyak penduduk gugur. Meskipun tidak ada data-data tentang tingkat kematian pada waktu itu (menurut Breman, 1963, tingkat kematian di pulau Jawa abad ke-19 adalah sekitar 30% per seribu, dengan catatan kondisi stabil),<sup>1</sup> tetapi yang pasti angkanya lebih tinggi dari angka rata-rata perkiraan. Pada periode selanjutnya terlihat lagi pertambahan penduduk yang sangat cepat di Pulau Jawa dan Madura ini sampai-sampai Pemerintah perlu menggalakkan transmigrasi ke Luar Jawa guna mengatasi masalah penduduk ini.

Melihat perkembangan penduduk yang demikian ini usaha-usaha yang telah dilakukan kiranya tidak bisa menandingi kecepatan pertumbuhan daya dukung wilayah Pulau Jawa. Dari jumlah penduduk tersebut di atas, jumlah penganggur yang memerlukan pekerjaan meliputi 55,4% (Tabel 2). Terlihat pula bahwa di daerah kota prosentase jumlah penganggur lebih besar daripada di daerah pedesaan. Sudah bukan soal baru lagi bahwa keadaan ini antara lain disebabkan oleh adanya proses urbanisasi, karena ada anggapan kehidupan di kota lebih baik daripada di desa. Salah satu implikasi dari timbulnya urbanisasi adalah bahwa seseorang pada hakekatnya memang tidak bisa menunda-nunda kebutuhan pokok hidupnya, antara lain yang penting adalah pangan. Pendapatan penduduk pedesaan di Jawa yang rendah menyebabkan mereka tidak peduli apakah setelah pindah ke kota mereka akan tinggal sebagai gelandangan ataupun penghuni-penghuni kolong jembatan. Yang mereka butuhkan adalah pangan sebagai penyambung hidupnya. Sedangkan di daerah kota dengan pertumbuhan paling cepat seperti Jakarta misalnya urbanisasi merupakan salah satu komponen penting bagi pertumbuhan penduduknya.

<sup>1</sup> Geoffrey McNicoll dan Si Gde Made Mamas, *Keadaan Demografi di Indonesia*, Lembaga Kependudukan UGM Yogyakarta dan Biro Pusat Statistik, 1976, hal. 11



Tabel 2

PROSEN TINGKAT PENGANGGUR (I) DAN PROSEN PENGANGGUR YANG BELUM BERPENGALAMAN (II) MENURUT JENIS KELAMIN DAN DAERAH

Jenis kelamin	Kota		Pedesaan		Kota + Pedesaan	
	I	II	I	II	I	II
Laki-laki	6,9	53,9	1,9	46,9	2,7	49,8
Perempuan	5,1	75,6	1,1	57,8	1,6	65,2
Jumlah	6,3	59,0	1,6	49,5	2,3	53,4

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Sakernas 1976*

## SUMBER DAYA MANUSIA

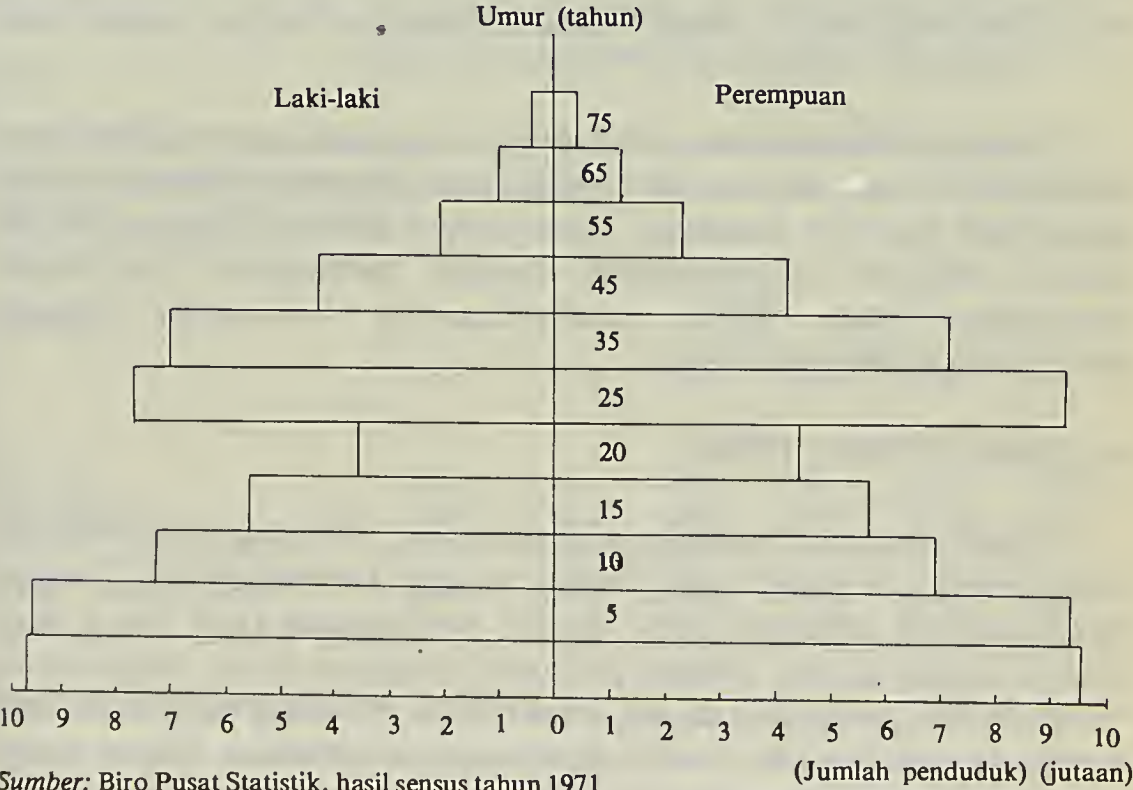
Komposisi penduduk Indonesia menurut sensus tahun 1971 menunjukkan bahwa sebagian terbesar penduduk Indonesia masih berusia muda (Gambar 1). Hal. ini tidak perlu dikuatirkan. Bahkan kita adalah negara yang beruntung karena negara kita telah mempunyai tabungan bibit tenaga kerja yang akan mengolah sumber-sumber daya alam negara kita. Sumber-sumber daya alam di Indonesia yang masih merupakan potensi, menunggu tangan-tangan pandai yang akan mengelola dengan tepat guna kepentingan kesejahteraan masyarakat. Yang menjadi masalah adalah cara-cara untuk mengendalikan agar supaya laju pertumbuhan penduduk diperlambat untuk memberikan kesempatan kepada keadaan, agar pada saat yang tepat dicapai keserasian antara jumlah penduduk dan tingkat perekonomian. Selain itu juga mendapatkan kesempatan bagi tenaga-tenaga kerja yang sudah tersedia untuk meningkatkan kualitas yang antara lain dapat diperoleh dari pendidikan, terutama bagi yang berusia sekolah.

Walaupun pada dasarnya adanya pengertian bahwa asal mula pembangunan dan jumlah penduduk suatu negara merupakan sebuah lingkaran yang tak berujung pangkal, pada kenyataan di negara kita ini adanya jumlah penduduk yang besar dan sebagian besar dengan kehidupan di bawah kehidupan layak, adalah suatu faktor pendorong adanya pembangunan. Oleh karena itu di masa pembangunan sekarang ini, tidak seharusnya jumlah penduduk yang besar dijadikan tumpuan alasan kepincangan pembagian pendapatan masyarakat. Sudah



seharusnya jumlah penduduk yang besar ikut dilibatkan dalam proses pembangunan ini, sehingga masyarakat pula yang menikmati hasil dari pembangunan itu. Oleh karena itu pengembangan sektor-sektor pembangunan akan lebih dapat dirasakan apabila dapat menyerap banyak tenaga kerja. Terutama di sektor pedesaan di mana terpendam sebagian besar tenaga kerja dan yang telah membuka perhatian para perencana dan pelaksana pembangunan. Sementara itu daerah-daerah di Luar Pulau Jawa memerlukan tenaga kerja dalam rangka meratakan pembangunan. Tenaga kerja yang banyak tersedia di Pulau Jawa diharapkan dapat memanfaatkan kegiatan pembangunan di Luar Pulau Jawa melalui program transmigrasi baik umum maupun suakarsa (spontan). Masalahnya terletak pada titik perhatian pembangunan terhadap pembagian pendapatan.

Gambar 1  
Komposisi Penduduk Menurut Umur dan Jenis Kelamin di Indonesia Tahun 1971



Sumber: Biro Pusat Statistik, hasil sensus tahun 1971

Seperti diketahui, berdasarkan Pendapatan Nasional Kotor (GDP) per kapita, dari tahun 1969 sampai dengan 1976 terjadi kenaikan pendapatan masyarakat dari Rp. 44.678,00 menjadi Rp. 61.143,00 dengan pengembangan rata-rata 4,59% per tahun. Kepincangan pembagian pendapatan dapat diketahui dari penelitian sosial ekonomi yang diselenggarakan oleh Biro Pusat Statistik (Susenas IV dan V tahun 1969/1970-1976). Ternyata bahwa angka indeks Gini untuk daerah kota

secara keseluruhan menunjukkan kecenderungan pembagian pendapatan untuk menjadi semakin pincang.

Tabel 3

GINI INDEKS BERDASARKAN DISTRIBUSI PENDAPATAN HASIL PENGOLAHAN DATA SUSENAS IV DAN V

Penelitian	Indonesia			Jawa — Madura			Luar Jawa		
	Kota	Desa	Kota/ Desa	Kota	Desa	Kota/ Desa	Kota	Desa	Kota/ Desa
Susenas IV	0,438	0,541	0,531	0,439	0,466	0,471	0,431	0,606	0,584
Susenas V	0,446	0,426	0,413	0,440	0,400	0,488	0,441	0,447	0,471

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio-Profesional di Indonesia 1969/1970-1976*, hal. 31 dan 34

Semakin disadari akan pentingnya penanggulangan masalah penduduk yang mempunyai struktur pendapatan demikian, maka semakin diperlukan keeratan hubungan antar proyek ataupun program dalam semua kegiatan pembangunan dengan peningkatan partisipasi masyarakat yang dalam pelaksanaannya dinyatakan dengan penyediaan kesempatan kerja.

## PEMBANGUNAN DESA

Seperti banyak dikatakan oleh para ahli, pembangunan pedesaan mempunyai arti yang utama dalam strategi kependudukan. Dengan pembangunan pedesaan dapat dicapai peningkatan taraf hidup penduduk miskin di desa melalui perluasan lapangan kerja, peningkatan produksi dan pengadaan sarana-sarana sosial di bidang pendidikan dan kesehatan dan lain-lain. Berkat pembangunan pedesaan dengan diciptakannya lapangan-lapangan kerja baru yang banyak menyerap tenaga kerja (padat karya), penduduk desa tidak akan tertarik lagi untuk berurbanisasi. Bahkan dengan demikian para penganggur yang ada di kota-kota akan tertarik kembali ke desa-desa. Di lain pihak apabila kegiatan produksi bagi lapangan usaha Pemerintah/Swasta ini berjalan dan berkembang, dengan sendirinya roda perekonomian di desa-desa akan berputar dan desapun akan berkembang menjadi kota kecil baru. Dalam hal ini maka sangat diperlukan suatu perencanaan pem-



bangunan yang bersifat konsiderasi regional.<sup>1</sup> Bahan-bahan yang diperoleh mengenai kebutuhan-kebutuhan yang dirasakan (felt needs) dari daerah-daerah perlu diteliti, mana yang benar-benar merupakan kebutuhan obyektif bagi pembangunan di daerah (real needs). Hasil penelitian ini diserasikan dengan perencanaan sektoral di masing-masing daerah. Untuk itu diperlukan tinjauan terhadap potensi-potensi maupun permasalahan pembangunan yang ada di daerah.

Pembangunan daerah-daerah terutama pedesaan di Indonesia menjadi semakin penting karena pertumbuhan di daerah pedesaan yang terutama dicerminkan oleh sektor pertanian pada tahun 1971-1976 hanya sebesar 3,9% per tahun, sedangkan di luar sektor pertanian 11% per tahun.<sup>2</sup> Perbandingan antara pertumbuhan ekonomi di sektor pertanian dan di luar sektor pertanian kurang lebih 1 : 3 dan ini menyebabkan ketimpangan yang menunjukkan lebih rendahnya pendapatan masyarakat di sektor pertanian daripada di sektor luar pertanian.

Tabel 4

PRODUK DOMESTIK BRUTO ATAS DASAR HARGA KONSTAN TAHUN 1973  
MENURUT LAPANGAN USAHA

Lapangan Usaha	Tahun					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Pertanian	2.441	2.479	2.710	2.811	2.811,2	2.943,7
Non-Pertanian	3.103,7	3.588,2	4.043,4	4.458	4.819,6	5.212,6
Produk Domestik Bruto	5.544,7	6.067,2	6.753,4	7.269	7.630,8	8.156,3

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1977*

Dengan demikian pembangunan sektor ekonomi tradisional yang terdapat di daerah-daerah pedesaan lebih rendah pertumbuhannya daripada di daerah perkotaan dengan ekonomi modernnya. Namun untuk memberikan efek perluasan pembangunan dari pusat ke daerah-

1 Bintoro Tjokroamidjojo, M.A., *Perencanaan Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, 1977, hal. 128

2 Lihat Tabel 4

daerah terutama di pedesaan-pedesaan, Pemerintah telah melaksanakan program-program dan proyek-proyek Pemerintah yang berada di daerah tertentu maupun yang ada di daerah sendiri. Salah satu bentuknya adalah program-program bantuan untuk daerah-daerah. Program-program di bidang pertanian dan industri pengolahan bahan pertanian (agro industries) adalah yang dipentingkan, karena program-program ini lebih banyak membantu masyarakat dalam usaha meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian, yang berarti juga meningkatkan pendapatan masyarakat. Dalam hal/bidang ini yang telah dilaksanakan Pemerintah adalah program-program Bimas dan Inmas. Selain itu juga dalam bentuk program bantuan Propinsi, Kabupaten, Desa maupun program bantuan khusus sarana pendidikan dasar, kesehatan dan lain-lain.

Semua usaha Pemerintah di sektor pedesaan ini adalah dalam rangka mengatasi masalah ketenagakerjaan yang bersumber dari jumlah penduduk pada usia kerja, baik bagi masyarakat kota maupun masyarakat pedesaan sendiri. Salah satu bukti bahwa masyarakat desa sebenarnya enggan untuk pindah ke kota ialah suatu penelitian tentang mobilisasi penduduk pedesaan di daerah pedesaan yang dilakukan oleh kerja sama antara LIPI dan Center for Southeast Asian Studies dari Universitas Kyoto yang dipimpin oleh Prof. Koentjoroningrat. Daerah penelitiannya adalah desa-desa sekitar Jakarta yaitu kecamatan Pasar Rebo. Penelitian ini ingin mengetahui masalah pengaruh kota dan industri-industri baru terhadap migrasi penduduk desa-desa sekitarnya. Ternyata dari kuestioner-kuestioner yang dipakai sebagai alat penelitian tersebut bahwa sebagian besar penduduk (59,8%) tidak mau meninggalkan desanya untuk mencari pekerjaan di luar desanya apabila mereka mendapat penghasilan di tempat tinggal mereka sendiri. Sedangkan yang lain, sekitar 32% penduduk, mau pindah untuk bekerja sebagai petani dan sebagai buruh.

Secara historis memang pusat-pusat pemukiman penting di Indonesia, yang kemudian berkembang menjadi kota besar, tumbuh di tepi laut dan sungai besar. Hal ini disebabkan pada waktu-waktu yang lampau teknologi yang dimiliki dalam hal perhubungan adalah angkutan air yaitu melalui sungai atau laut. Namun sekarang setelah teknologi angkutan darat dan jalan-jalan raya berkembang, maka sangat dimungkinkan perkembangan daerah pedalaman. Selain itu juga diperlukan syarat-syarat lain, termasuk satu yang sangat penting dalam hal produk dari daerah pedalaman tersebut. Di Pulau Jawa dengan penduduk demikian padat baik di daerah pedesaan maupun di kota-



kota, produksi di bidang pertanian sulit atau bahkan tidak mungkin dikembangkan lagi menurut luas daerahnya. Terutama untuk mengembangkan daerah pedalaman di Jawa dalam hal penyediaan lapangan kerja bagi sebagian besar penduduknya diadakan pendekatan bidang agro bisnis. Sedangkan di Luar Pulau Jawa, yang sebagian besar daerahnya kekurangan tenaga kerja kita belum banyak mengeksplorasi potensi-potensi baik di sektor pertanian maupun pertambangan. Untuk ini dalam kaitan usaha menanggulangi masalah penduduk di Jawa transmigrasi mempunyai peranan penting sekaligus mengembangkan daerah-daerah pedalaman di Luar Pulau Jawa.

Tabel 5

## PROSENTASE JUMLAH PENDATANG KE KOTA DI INDONESIA, TAHUN 1971

Daerah	Jumlah pendatang di daerah kota (%)	Jumlah penduduk kota (%)
1. Sumatera Utara	32,9	15,9
2. Sumatera Selatan	28,1	21,1
3. Jawa Barat dan Jakarta	82,3	27,8
4. Jawa Tengah dan Yogyakarta	41,8	11,4
5. Jawa Timur dan Bali	60,8	14,2
6. Kalimantan	48,5	21,8
7. Sulawesi	36,1	16,4
8. Lain-lain	70,5	10,5
9. Jumlah	55,3	17,6

Sumber: Suharso, Alden Speare, Jr. dan kawan-kawan, *Rural-Urban Migration In Indonesia*, National Institute of Economic and Social Research (Leknas-LIPI), 1976, hal. 13

## KELUARGA BERENCANA

Kunci dari penanggulangan masalah kependudukan di Indonesia adalah pelaksanaan keluarga berencana. Salah satu cara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cepat adalah melalui pembinaan/anjuran adanya keluarga kecil yang sejahtera dan bahagia. Karena hal ini tidak lepas dari faktor manusia sebagai subyek dan obyek permasalahan, maka cara-cara pemecahannya harus secara manusiawi juga.

Kemajuan teknologi/ilmu pengetahuan di bidang kesehatan dan penggalian/pengembangan cara-cara tradisional yang memenuhi syarat-syarat kesehatan, sangat berpengaruh terhadap usaha-usaha keluarga berencana.

Dalam Pelita III program keluarga berencana merupakan rangkaian sasaran jangka panjang kebijaksanaan kependudukan yang meliputi: (1) menurunkan tingkat keseluruhan ibu; (2) meningkatkan tingkat harapan hidup; (3) menurunkan tingkat kematian.

Walaupun banyak dikatakan, bahwa usaha keluarga berencana yang dijalankan sebaik mungkin pun tidak akan menjadi jawaban bagi masalah pengangguran di negara-negara berkembang, usaha keluarga berencana harus menyertai usaha perluasan kesempatan kerja di sektor apapun. Bahkan tanpa adanya keluarga berencana usaha pembangunan yang demikian rumit tidak akan ada artinya. Hal ini dikarenakan hilangnya kesempatan bagi tenaga kerja yang sudah ada tetapi masih menganggur dan yang berpenghasilan tidak tetap untuk memperoleh penghasilan yang dapat mencukupi kebutuhannya secara tetap. Selain itu juga bagi tenaga kerja yang relatif produktif akan semakin berat menanggung beban penduduk yang secara ekonomis tidak aktif.

Pelaksanaan keluarga berencana dalam usaha mempercepat kesejahteraan bangsa dapat digambarkan dalam situasi suatu keluarga. Dengan usaha keluarga berencana, yaitu dengan membatasi jumlah anak (birth control), suatu keluarga lebih dapat memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraannya. Pertama, sebagai kepala rumah tangga, seorang suami akan lebih ringan menanggung beban keluarganya karena jumlah anaknya kecil. Hasil usaha peningkatan pendapatannya tidak akan terserap oleh pertambahan anak-anaknya, melainkan merupakan kenaikan tingkat kesejahteraan keluarga. Kedua, isteri akan lebih ringan mengurus anak-anaknya yang berjumlah sedikit daripada banyak anak, sehingga lebih dapat memperhatikan kesehatannya sendiri maupun kesehatan anak-anaknya dan anggota keluarga lainnya. Bahkan apabila keadaan telah memungkinkan, isteri sebagai warga negara Indonesia dapat ikut aktif secara ekonomi menunjang pendapatan rumah tangga yang berarti juga menambah lagi kesejahteraan keluarganya. Walaupun pelaksanaan keluarga berencana merupakan tanggung jawab dan tergantung dari kesadaran suami maupun isteri, peranan seorang isteri sangatlah pen-



ting. Pendidikan seorang wanita/isteri dapat mempengaruhi penerimaan konsep keluarga berencana. Makin tinggi pendidikan seorang wanita/isteri makin mudah menerima konsep keluarga berencana.

Pelaksanaan keluarga berencana di daerah pedesaan lebih sulit daripada di daerah kota. Tentu saja hal ini disebabkan oleh tingkat pendidikan penduduk pedesaan yang relatif masih rendah. Sekitar 38,2% penduduk wanita pedesaan pernah menempuh pendidikan Sekolah Dasar tetapi belum sampai tamat, dan 39,8% sama sekali belum pernah menikmati pendidikan di sekolah. Namun di samping itu juga hal-hal yang berhubungan dengan masih kurangnya sarana-sarana pengembangan daerah pedesaan seperti komunikasi dan sebagainya. Sarana-sarana ini sangat penting untuk memudahkan pemberian penyuluhan mengenai konsep keluarga berencana bagi masyarakat pedesaan. Namun mengingat pentingnya usaha pengendalian jumlah penduduk, apapun sarana-sarana yang telah ada ataupun yang belum ada, program ini harus terus-menerus mendapat tempat penting dalam mengiringi laju pembangunan.

Pelaksanaan keluarga berencana di Indonesia menunjukkan tanda-tanda yang menggembirakan. Hal ini terlihat dalam hasil-hasil yang telah dicapai selama ini. Jumlah peserta keluarga berencana baru yang dicapai pada tahun terakhir Repelita II adalah 62% di atas jumlah peserta baru yang dicapai pada tahun terakhir Repelita I. Dalam Repelita II sasaran yang ingin dicapai adalah 9 juta akseptor baru, dan pada akhir Repelita II secara kumulatif hasil yang dicapai adalah 10.233.812 akseptor baru, sehingga pencapaian sasaran berada 13,7% di atas jumlah yang telah ditetapkan.

Dalam masa Repelita III yang telah dimulai tahun 1979 diharapkan akan dicapai sekitar 10 juta akseptor baru di Jawa dan Bali, dan 8 juta akseptor lestari akan dibina. Untuk Luar Jawa dan Bali sasaran akseptor baru berjumlah 3,5 juta dan akseptor lestari 1,5 juta. Dalam usaha-usaha pengembangan program keluarga berencana di Luar Jawa dan Bali perhatian khusus diberikan kepada tersedianya pelayanan yang dibutuhkan di daerah transmigrasi dan daerah pemukiman baru lainnya. Hal ini adalah karena sasaran pelaksanaan transmigrasi yang ingin dicapai memerlukan peningkatan yang besar sekali. Seperti diketahui, untuk Repelita III ini target program transmigrasi adalah sejumlah

Tabel 6

## REALISASI PENCAPAIAN AKSEPTOR BARU 1973/1974-1978/1979 (ribu orang)

Wilayah	1968	1973/1974	1974/1975	1975/1976	1976/1977	1977/1978
<i>Jawa dan Bali</i>						
Sasaran	—	1.250	1.400	1.500	1.600	1.700
Hasil	25,038	1.369,1	1.475,016	1.785,908	1.979,445	1.932
<i>Luar Jawa dan Bali</i>						
Sasaran	—	—	50	100	175	275
Hasil	—	—	117,875	180,677	233,345	313,662
<i>Indonesia</i>						
Sasaran	—	1.250	1.450	1.600	1.775	1.975
Hasil	25,038	1.369,1	1.592,891	1.966,585	2.212,585	2.246,093
Prosentase pencapaian (%)	—	109,5	109,9	122,9	124,7	113,7

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 1979

500.000 kepala keluarga penduduk Jawa dan Bali yang akan dipindahkan ke Luar Jawa dan Bali. Pengalaman di Pulau Jawa menunjukkan bahwa pemilikan tanah pertanian yang sempit adalah akibat dari sistem warisan yang berlaku secara turun-temurun. Pada suatu saat terjadi bahwa tanah milik seorang petani sudah tidak bisa dibagi-bagi lagi, sehingga anak-anak keturunannya menjadi petani yang tidak mempunyai tanah. Seperti disebutkan oleh Sayogyo, pada tahun 1973 sejumlah 9 juta rumah tangga petani merupakan keluarga miskin, di antaranya 3,8 juta rumah tangga tidak mempunyai tanah dan 5,2 juta rumah tangga mempunyai tanah kurang dari 0,5 ha. Sistem warisan tersebut berjalan terus-menerus, sampai akhirnya timbul akibat-akibat yang dirasakan secara nasional dan menekan dasawarsa-dasawarsa ini. Yang paling menonjol adalah meningkatnya jumlah penganggur dan makin meluasnya kemiskinan di kalangan masyarakat petani di daerah pedesaan. Petani-petani miskin semacam inilah yang mendapat perhatian Pemerintah untuk ditransmigrasikan ke Luar Jawa yang dalam pelaksanaannya pada masa pembangunan sekarang ini dikaitkan dengan pembangunan di daerah di Luar Jawa dalam usaha perluasan areal pertanian. Keberhasilan program transmigrasi di Indonesia akan mempunyai arti sangat penting bagi pemecahan masalah kependudukan dalam jangka pendek. Hal ini adalah karena tujuan pem-



bangunan termasuk adanya pemerataan pendapatan akan cepat terlaksana dan sekaligus kemiskinan di Jawa berkurang. Namun hal ini tidak berarti kemiskinan itu sebagian dipindah ke Luar Jawa, tetapi dengan ditransmigrasikan sebagian penduduk miskin tersebut para transmigran akan mendapatkan faktor produksi utama, yakni tanah. Dengan demikian mereka dapat dengan segera mengolah tanah yang telah siap tanam, sehingga paling tidak mereka dapat memenuhi kebutuhan akan pangan bagi mereka sendiri. Namun satu hal yang sangat perlu diperhatikan bagi masyarakat transmigran adalah bahwa untuk menghindari masalah yang terjadi seperti waktu di Jawa yaitu sistem pemilikan tanah yang dianut oleh masyarakat Jawa pada waktu-waktu yang lalu, maka pelaksanaan keluarga berencana perlu dilakukan. Selain itu juga diperlukan penyuluhan mengenai peningkatan kualitas anak-anak para transmigran, yaitu melalui pendidikan. Hal ini dimaksudkan agar supaya pada waktu-waktu yang akan datang anak-anak ini tidak akan tergantung hidupnya semata-mata pada sektor pertanian.

Jadi jelas bahwa guna mencapai peningkatan kesejahteraan keluarga secara merata, pelaksanaan keluarga berencana mempunyai andil yang besar. Makin leluasa pencari nafkah keluarga berusaha meningkatkan pendapatan keluarga, maka makin leluasa pula Pemerintah dalam menghadapi dan menjalani liku-liku pembangunan, khususnya dalam usaha pemerataan pendapatan masyarakat.

# PERMASALAHAN KIK DAN KMKP

Nancy Kumalasari SUHUT\*

Dalam Repelita II pengembangan golongan ekonomi lemah mendapat perhatian yang khusus dari Pemerintah melalui penyediaan dana (modal) serta penciptaan kelembagaan-kelembagaan untuk mendorong perkembangannya. Pemerintah menyisihkan sebagian anggarannya untuk disalurkan melalui per-Bank-an dan untuk membiayai program-program dan proyek-proyek yang bertujuan untuk mengembangkan golongan ini ke arah yang lebih dinamis dan menguntungkan.<sup>1</sup>

Guna mendorong pertumbuhan pengusaha kecil serta usaha-usaha padat karya, dipandang perlu untuk menyediakan kredit dengan syarat-syarat yang lebih ringan serta prosedur yang lebih sederhana daripada Kredit Investasi atau Kredit Eksploitasi biasa yang sudah ada. Persyaratan-persyaratan yang lebih ringan tersebut dimaksudkan agar pengembangan dunia usaha untuk golongan ekonomi lemah yang bersangkutan dapat lebih ditingkatkan dan dikembangkan tanpa meninggalkan unsur-unsur penilaian secara wajar.

Yang termasuk dalam kategori kredit untuk golongan ekonomi lemah adalah Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP), Kredit Mini atau Kredit Kecil (KK), Kredit Candak Kulak (KCK) dan Kredit Bimas. Masing-masing kredit ini mempunyai persyaratan yang berbeda-beda sesuai dengan tujuan penggunaannya dan besar kecilnya kebutuhan.

---

\* Staf CSIS

1 Republik Indonesia, *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia*, 16 Agustus 1975



Tulisan ini hanya akan membahas Kredit Investasi Kecil (KIK) dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) yang erat hubungannya satu sama lain.<sup>1</sup> Pembahasan mengenai Kredit Candak Kulak telah dilakukan dalam tulisan terdahulu.<sup>2</sup>

## BATASAN KIK DAN KMKP

Yang dimaksud dengan KIK ialah kredit investasi, yang pada saat diadakan, berjumlah maksimal Rp. 5 juta per nasabah, dengan bunga kredit sebesar 12% per tahun dan jangka waktu kredit maksimal 5 tahun, termasuk masa tenggang (grade period) yang diperlukan selama 3 tahun. Kewajiban pembiayaan sendiri (self-financing) pemohon tidak ditetapkan secara mutlak sebesar 25%, melainkan menurut kemampuan yang nyata.

Sektor ekonomi yang dapat dibiayai dengan KIK meliputi semua kegiatan, terutama unit-unit produksi yang melakukan usaha rehabilitasi dan perluasan dan yang menghasilkan barang dan jasa-jasa kecuali jasa-jasa yang bersifat hiburan (amusement). Yang merupakan jaminan pokok KIK adalah proyek yang dibiayai dengan KIK yang bersangkutan dan nilai jaminan minimal  $100\% \times \text{jumlah kredit}$ .

Sedangkan yang dimaksud dengan KMKP adalah kredit modal kerja (working capital) yang secara terus-menerus diperlukan untuk kelancaran usaha. KMKP ini dapat diberikan untuk semua usaha terutama unit-unit produksi yang melakukan usaha rehabilitasi dan perluasan, yang menghasilkan barang dan jasa-jasa kecuali jasa-jasa yang bersifat hiburan (amusement), baik yang ada maupun yang tidak ada unsur investasinya.

Besarnya KMKP pada saat diadakan berjumlah maksimal Rp. 5 juta untuk setiap pemohon, dengan bunga kredit 15% per tahun, jangka waktu kredit maksimal 3 tahun dan tenggang waktu 1 tahun.

Cara memberikan KMKP oleh bank dilakukan seperti pemberian kredit modal kerja (eksploitasi) lainnya.

<sup>1</sup> Untuk selanjutnya istilah Kredit Investasi Kecil disingkat menjadi *KIK* dan Kredit Modal Kerja Permanen menjadi *KMKP*

<sup>2</sup> Lihat "Pengaruh Kredit Candak Kulak terhadap Masyarakat Pedesaan", *Analisa*, No. 7, Tahun 1979

Untuk memperkuat jaminan pembayaran kembali KIK dan KMKP oleh nasabah, bank mengadakan perjanjian pertanggungan dengan PT Askrindo. Artinya, para nasabah diasuransikan pada PT Askrindo, sehingga apabila nasabah gagal untuk melunasi hutangnya, maka PT Askrindo akan menanggungnya. Kebijakan kredit semacam ini dimulai sejak awal Desember 1973 oleh Bank Indonesia.

Yang dimaksudkan dengan golongan pengusaha kecil adalah usaha yang pemilik dan pengurusnya terdiri dari orang-orang pribumi yang perputaran usahanya relatif kecil sehingga KIK/KMKP dengan jumlah maksimal Rp. 5 juta sebanding dengan perputaran usahanya tersebut. Pengusaha atau perusahaan seperti dikemukakan di atas tidak boleh memiliki kekayaan netto di atas Rp. 20 juta. Dalam kekayaan netto termasuk seluruh kekayaan, baik barang bergerak maupun barang yang tidak bergerak yang dimilikinya, setelah dikurangi dengan seluruh hutangnya. Dengan demikian yang termasuk dalam golongan di atas adalah pengusaha atau perusahaan yang jenis kegiatannya mempunyai kekayaan netto yang lancar (net current asset) dengan jumlah tidak melebihi Rp. 10 juta. Yang dimaksud dengan net current asset adalah aktiva lancar dikurangi dengan hutang lancar.

Sejalan dengan semakin meningkatnya kegiatan pengusaha kecil, maka sejak bulan Pebruari 1977 batas maksimal jumlah KIK dan KMKP yang semula ditetapkan sebesar Rp. 5 juta untuk tiap nasabah, ditingkatkan menjadi Rp. 10 juta untuk tiap nasabah. Peningkatan batas maksimal jumlah kredit tersebut berlaku bagi nasabah yang usahanya selama dua tahun terakhir telah berhasil dengan baik, serta yang bersangkutan memang memerlukan tambahan kredit. Sedangkan suku bunga KIK sejak Januari 1978 diturunkan dari 12% setahun menjadi 10,5% setahun, dan suku bunga KMKP diturunkan dari 15% setahun menjadi 12% setahun. Selanjutnya usaha perluasan pemberian fasilitas kredit tersebut dilakukan juga dengan cara mengikutsertakan bank-bank swasta nasional dalam penyaluran KIK dan KMKP. Dalam menyelenggarakan pemberian kredit ini bank-bank swasta nasional memperoleh kredit likuiditas dari Bank Indonesia sebesar 80% untuk KIK dan 70% untuk KMKP.

## REALISASI DAN DISTRIBUSI KIK DAN KMKP

Sejak dimulainya sampai saat ini masih dirasakan sangat kurang tulisan yang menganalisa mengenai pelaksanaan KIK dan KMKP,



terutama yang membahas mengenai sarana untuk mencapai sasaran-nya, serta faktor-faktor yang menghambat usaha ini. Dalam tulisan ini akan ditelaah beberapa hal, yaitu: (a) sejauh mana sasaran telah dicapai atau usaha-usaha ke arah itu; (b) apakah kredit-kredit ini betul merupakan kredit bantuan ataukah tidak berbeda dengan kredit komersial lainnya; dan (c) kemungkinan-kemungkinan yang dapat menimbulkan kemacetan arus perputaran kredit-kredit tersebut.

Tabel 4, 5, 6 dan 7 membantu mengungkapkan kenyataan-kenyataan selama 6 tahun pelaksanaan KIK/KMKP. Tabel 1 menunjukkan perkembangan nilai rata-rata riil dan nominal KIK dan KMKP per nasabah selama 6 tahun dinyatakan dengan indeks atas dasar tahun 1974. Tabel ini menunjukkan bahwa dari tahun ke tahun nilai rata-rata riil per nasabah KIK mengalami penurunan meskipun dalam tahun 1979 tampaknya melonjak dengan cukup tinggi. Sedangkan di lain pihak nilai rata-rata nominalnya menunjukkan peningkatan yang cukup besar terutama pada tahun 1979. Dalam tabel yang sama ditunjukkan penurunan nilai rata-rata riil per nasabah KMKP dari tahun ke tahun kecuali pada tahun 1975, sama halnya dengan nilai rata-rata nominal per nasabah. Apabila kita melihat persentase inflasi pada tahun-tahun tersebut maka dapat disimpulkan bahwa penurunan nilai rata-rata riil KIK dan KMKP disebabkan oleh tingkat bunga yang tidak disesuaikan dengan inflasi. Mengenai peningkatan nilai rata-rata riil KIK pada tahun 1979 dapat disebabkan oleh beberapa hal, antara lain kebijaksanaan Pemerintah untuk memberikan bantuan secara besar-besaran pada golongan ekonomi lemah, gairah untuk mengembangkan usaha golongan ekonomi lemah bertambah dan lain-lain. Hal lain yang perlu diperhatikan sebagai salah satu kemungkinan penghambat peningkatan jumlah pinjaman rata-rata adalah penetapan tingkat bunga, 10,5% setahun untuk KIK dan 12% setahun untuk KMKP. Tingkat bunga KMKP lebih tinggi daripada tingkat bunga KIK. Sepintas lalu mungkin tidak terlalu menyolok perbedaan antara kedua tingkat bunga ini, tetapi apabila ditelaah lebih lanjut ternyata terdapat suatu kejanggalan. KIK sebagai kredit yang hanya dibutuhkan satu atau dua kali saja dalam suatu usaha, tingkat bunganya 10,5% setahun, sedangkan KMKP yang lebih banyak dan lebih sering dibutuhkan, tingkat bunganya 12% setahun. Kenyataan tersebut di atas dapat berarti bahwa pada permulaannya orang diberi perangsang untuk melakukan investasi dengan biaya yang murah (tingkat bunga yang rendah), tetapi setelah itu dikenakan beban ongkos

yang mahal untuk menjalankan usahanya itu. Keadaan ini mungkin merupakan salah satu sebab kemacetan KIK dan KMKP. Kemacetan KIK dan KMKP ini mungkin merupakan sebab semakin merosotnya nilai rata-rata kedua kredit tersebut. Hal ini bukan berarti bahwa pinjaman tidak bertambah, tetapi jumlahnya semakin lama menjadi semakin berkurang karena perputaran kredit menjadi semakin lambat. Seperti telah dikemukakan di atas, kredit investasi hanya dibutuhkan pada saat investasi dan biasanya hanya satu kali yaitu pada saat dimulainya suatu usaha, sedangkan kredit modal kerja dapat diberikan berulang kali sesuai dengan namanya "modal kerja" dan besar kecilnya modal kerja tergantung pada kelancaran suatu usaha. Usaha yang baik pasti membutuhkan perputaran modal yang cepat dan kebutuhan akan modal terus bertambah untuk meningkatkan jumlah produksi. Hal inilah yang seharusnya diperhatikan dalam pemberian KIK dan KMKP, karena bila suatu usaha hanya dirangsang pada awal usahanya saja pasti akan dialami kemacetan dalam kelanjutan usahanya.

Tabel 1

NILAI RATA-RATA NOMINAL DAN RIIL PER NASABAH (1974 = 100)					
	KIK		KMKP		Inflasi % per tahun
	Nominal	Riil	Nominal	Riil	
1974	100	100	100	100	33,3
1975	113	95	127	106	19,7
1976	121	91	46	35	14,2
1977	138	92	62	41	11,8
1978	128	74	79	46	6,7
1979	235	124	68	35	21,77

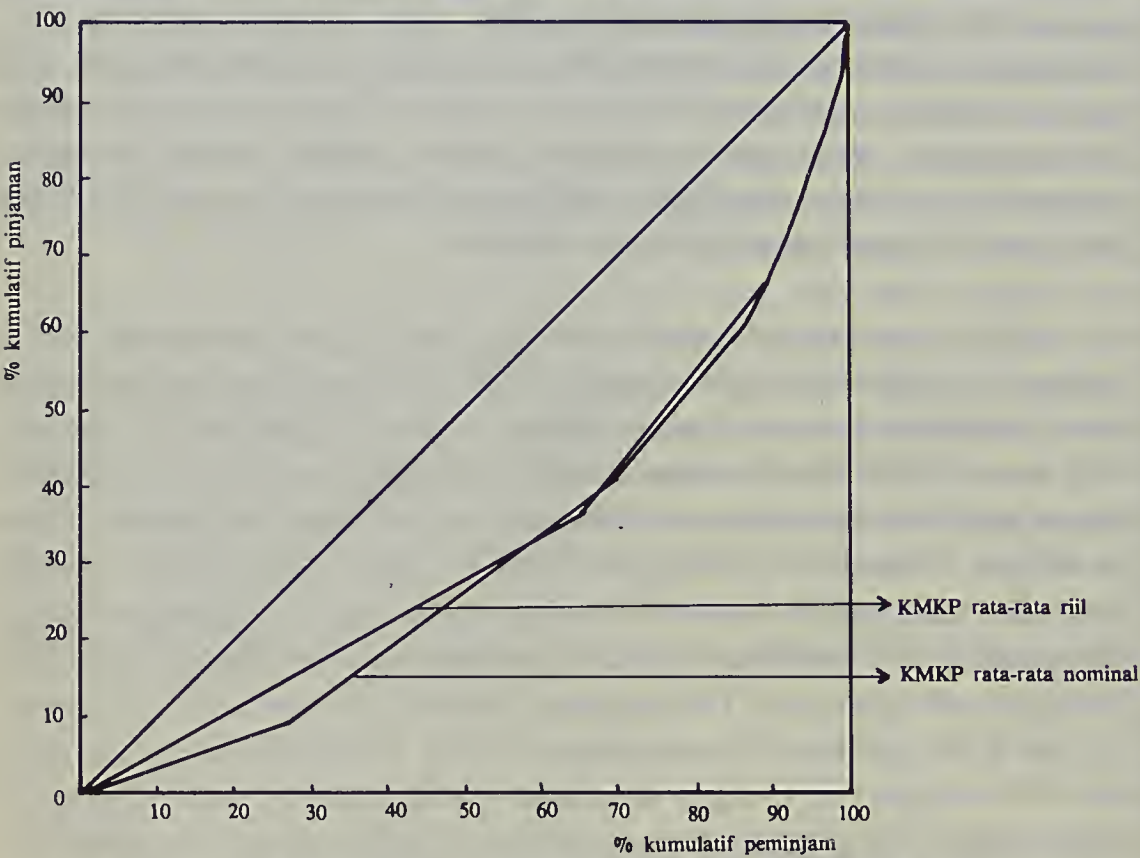
Selanjutnya menelaah mengenai distribusi KIK dan KMKP, sebenarnya usaha ini besar manfaatnya bagi kemajuan usaha golongan ekonomi lemah, tetapi rupanya bantuan itu belum dapat dinikmati oleh sebagian besar dari mereka. Apabila dilakukan perhitungan kasar, 140 juta penduduk Indonesia terdiri atas 28 juta keluarga. Seandainya 50% di antaranya adalah keluarga yang melakukan usaha dengan jumlah modal yang kecil maka seharusnya sekitar 14 juta keluarga berhak untuk mendapat pinjaman KIK dan atau KMKP. Ternyata dari jumlah nasabah KIK yang ada sampai dengan akhir tahun 1979 hanya tercatat



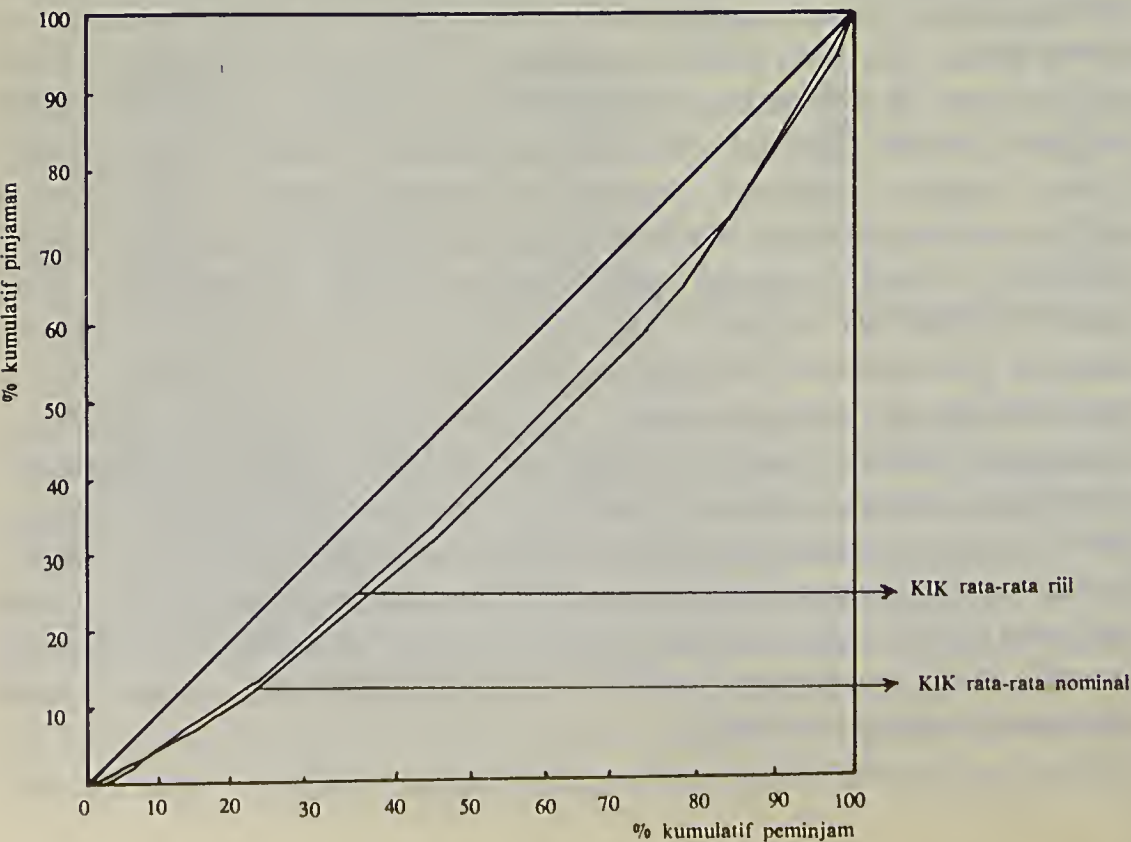
0,07 juta orang atau 0,5% dari jumlah termaksud di atas. KMKP mempunyai 0,6 juta nasabah atau 4,25% dari jumlah tersebut. Dari kenyataan ini cukup jelas bahwa baru sebagian kecil dari mereka yang berhak memperoleh fasilitas KIK dan atau KMKP ini telah dapat menikmatinya, walaupun besarnya kredit masih belum memadai. Kenyataan ini perlu mendapat perhatian agar para pengusaha lemah benar-benar dapat meningkatkan usahanya.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai ketimpangan yang ada dalam pembagian kredit ini, akan digambarkan dalam kurve distribusi Lorenz. Dalam Grafik 1 dan 2 ditunjukkan distribusi KIK dan KMKP baik secara nominal maupun secara riil. Grafik 1 menunjukkan hubungan antara persentase kumulatif pinjaman dengan persentase kumulatif peminjam KMKP, baik secara riil maupun nominal. Dari grafik ini kita melihat bahwa 20% peminjam hanya memperoleh 7% pinjaman secara nominal atau 11% secara riil, 50% peminjam memperoleh 21% pinjaman secara nominal atau 23% secara riil dan 80% peminjam memperoleh 54,5% pinjaman secara nominal atau 56% secara riil. Dengan demikian grafik tersebut memperlihatkan bahwa secara riil pinjaman yang diberikan lebih merata daripada pinjaman secara nominal. Grafik 2 menunjukkan keadaan yang serupa dengan Grafik 1 tetapi untuk KIK. Grafik ini menunjukkan bahwa 20% peminjam hanya memperoleh 11% pinjaman secara nominal atau 12,5% secara riil, 50% peminjam memperoleh 36,5% pinjaman secara nominal atau 38,5% secara riil dan 80% peminjam memperoleh 67,5% pinjaman secara nominal atau 70% secara riil. Grafik inipun menunjukkan bahwa pinjaman secara riil pembagiannya lebih merata daripada secara nominal. Perbedaan antara pinjaman secara riil dengan pinjaman secara nominal pada kedua grafik disebabkan tidak diperhitungkannya tingkat inflasi pada perhitungan secara nominal, sehingga peningkatan-peningkatan yang terjadi secara nominal belum tentu demikian halnya setelah diperhitungkan tingkat inflasinya. Sedangkan antara kedua grafikpun terdapat adanya perbedaan-perbedaan, yakni persentase kumulatif pinjaman KIK berbeda dengan KMKP pada persentase peminjam yang sama (20%, 50% dan 80%). Hal ini menunjukkan bahwa pada KIK jumlah pinjaman lebih merata daripada KMKP. Pada KMKP jumlah pinjaman semakin lama menjadi semakin kecil, sedangkan pada KIK justru sebaliknya, semakin lama pinjaman semakin meningkat.

Grafik I : Grafik distribusi kumulatif KMKP menurut nilai rata-rata riil dan nominal yang dinyatakan dalam bentuk kurve Lorenz



Grafik II : Grafik distribusi kumulatif KIK menurut nilai rata-rata riil dan nominal yang dinyatakan dalam bentuk kurve Lorenz





## PERSYARATAN KIK DAN KMKP

Untuk membahas persyaratan KIK dan KMKP ini akan digunakan konsep elemen bantuan (grant element) agar dapat melihat sejauh mana KIK dan atau KMKP menguntungkan bagi nasabahnya. Penghitungan elemen bantuan biasanya digunakan untuk mengukur unsur konsesional dari pinjaman-pinjaman negara-negara sedang berkembang. Dengan cara ini dapat dihitung besarnya keuntungan ekonomi yang diperoleh negara-negara sedang berkembang dari pinjaman tersebut, termasuk pembayaran-pembayaran bunga dan premi resiko. Semakin besar elemen bantuan berarti semakin ringan beban pinjaman yang harus ditanggung oleh peminjam dan sebaliknya.

Apabila kita melihat Tabel 4, 5, 6 dan 7 sebenarnya kita dapat melihat bahwa baik KIK maupun KMKP mengalami penurunan volume pinjaman secara relatif dan seperti telah diuraikan di atas salah satu penyebabnya adalah tidak disesuaikannya tingkat bunga dengan tingkat inflasi. Penurunan jumlah pinjaman ini lama-kelamaan mengakibatkan macetnya peredaran kedua kredit tersebut sekaligus menyebabkan semakin merosotnya volume pinjaman rata-rata. Seperti telah diuraikan di atas maksud pemberian kedua kredit ini adalah untuk membantu para pengusaha lemah. Jadi sifat kredit ini adalah kredit bantuan bukan kredit komersial seperti kebanyakan kredit yang telah ada sebelumnya. Untuk itu kita perlu menguji sejauh mana sifat bantuan ini benar-benar diterapkan dalam kedua kredit tersebut. Untuk pengujian digunakan elemen bantuan seperti telah diuraikan di atas.

Contoh perhitungan elemen bantuan untuk KIK sebelum tahun 1978.

## KIK DENGAN TINGKAT BUNGA 12% SETAHUN

Besarnya pinjaman: Rp. 5 juta

Jangka waktu: 5 tahun, tenggang waktu: 3 tahun

	tahun I	tahun II	tahun III	tahun IV	tahun V
Cicilan hutang	—	—	—	2,5	2,5 = 5
Bunga hutang	0,6	0,6	0,6	0,6	0,3 = 2,7
Total	0,6	0,6	0,6	3,1	2,8 = 7,7
14% discount rate <sup>1</sup>	0,88	0,77	0,68	0,59	0,52
Discounted debt service	0,53	0,46	0,41	1,83	1,46 = 4,69
Elemen bantuan	= 5 — 4,69 = 0,31				
	= 0,31/5 × 100% = 6,2%.				

<sup>1</sup> Lihat Catatan pada Tabel 2

Tabel 2

## BESARNYA ELEMEN BANTUAN KIK DAN KMKP

	KIK	KMKP
<i>Sebelum 1978</i>		
Bunga (%)	12	15
Masa pinjaman (tahun)	5	3
Tenggang waktu (tahun)	3	1
Discount rate* (%)	14	14
Elemen Bantuan (%)	6,2	— 2,4
<i>Sesudah 1978</i>		
Bunga (%)	10,5	12
Masa pinjaman (tahun)	5	3
Tenggang waktu (tahun)	3	1
Discount rate* (%)	8	8
Elemen Bantuan (%)	— 9,6	— 8,7

Penentuan besarnya discount rate berdasarkan tingkat inflasi rata-rata pada tahun yang bersangkutan, maksudnya sebelum tahun 1978 berdasarkan tingkat inflasi antara tahun 1974 sampai dengan tahun 1977 dan untuk sesudah tahun 1978 berdasarkan tingkat inflasi tahun 1978

Tabel di atas menunjukkan beberapa hal: (a) elemen bantuan untuk KIK sesudah 1978 dan KMKP sebelum dan sesudah 1978 menunjukkan nilai negatif, yang berarti peminjam menderita kerugian akibat beban pinjaman yang harus ditanggungnya; (b) sesudah 1978 elemen bantuan untuk KIK menjadi lebih kecil daripada untuk KMKP, berbeda dengan sebelum 1978, hal ini disebabkan beban yang harus ditanggung besar tetapi jangka waktu yang diberikan berbeda, jangka waktu yang lebih panjang menyebabkan beban yang lebih besar pula. Sebagai suatu indikator, elemen bantuan mempunyai suatu batas jumlah yang dianggap dapat menunjukkan apakah tingkat bunga yang ditetapkan masih bersifat komersial atau tidak. Sebagai patokan digunakan penetapan elemen bantuan yang dilakukan oleh OECD, bantuan luar negeri dianggap bersifat lunak apabila elemen bantuannya lebih besar dari 25% (Lihat OECD Report). Dengan demikian berdasarkan angka-angka pada Tabel 2 dapat dikatakan bahwa KIK dan KMKP masih merupakan kredit yang bersifat komersial murni (pure commercial), belum memperhatikan unsur bantuannya. Berdasarkan kenyataan ini maka dalam tulisan ini akan dikemukakan beberapa



alternatif pemecahan. Pertama-tama harus ditetapkan secara tegas berapa elemen bantuan dan discount rate yang akan diberikan (sebagai pembanding dikemukakan discount rate yang ditetapkan oleh OECD: 10%). Discount rate dapat ditetapkan untuk jangka waktu yang singkat (perhitungan setiap tahun) ataupun untuk jangka waktu yang cukup panjang dan biasanya penetapan yang terakhir ini lebih sering digunakan sehingga tingkat bunga tidak terlalu sering berubah-ubah.

Tabel 3

BEBERAPA KEMUNGKINAN PERBAIKAN BERDASARKAN PERHITUNGAN ELEMEN BANTUAN TERHADAP KIK DAN KMKP

	Masa Pinjaman	Tenggang Waktu	Discount Rate	Elemen Bantuan	Bunga
KIK	5	3	10	25	2,86
				15	5,71
				10	7,14
			15	25	4,55
				15	7,58
				10	9,09
	8	4	10	25	4,54
				15	6,72
				10	7,80
			15	25	5,53
				15	7,86
				10	9,02
	10	5	10	25	5,19
				15	7,04
				10	7,96
			15	25	5,58
				15	7,50
				10	8,46
KMKP	3	1	10	25	1,90
				15	2,86
				10	5,24
			15	25	1,00
				15	6,00
				10	8,50

Dari alternatif yang dikemukakan terdapat beberapa angka yang tidak riil dan dapat dihindarkan penggunaannya. Maksud sebenarnya dari Tabel 3 adalah untuk menunjukkan berapa tingkat bunga yang

sebaiknya dikenakan pada para peminjam agar mereka tidak merasa dibebani oleh pinjamannya itu, tetapi justru merasakan unsur bantuannya. Elemen bantuan tidak selalu harus lebih besar dari 25% apabila dirasakan tidak riil seperti contohnya pada perhitungan KMKP. Seandainya dirasakan tidak mungkin untuk menetapkan elemen bantuan sebesar 25% atau lebih, dapat ditetapkan elemen bantuan yang lebih rendah, asal tidak menghilangkan arti bantuannya. Kredit semacam ini dapat kita sebut sebagai kredit semi-komersial.

Dengan demikian Tabel 3 dapat dikemukakan sebagai bahan pertimbangan untuk membantu penyelesaian masalah ini, karena dari perhitungan elemen bantuan pada Tabel 2 tampak jelas bahwa ada faktor-faktor tertentu yang kurang tepat dalam membuat kebijaksanaan mengenai KIK dan KMKP. Faktor yang perlu mendapat perhatian adalah faktor bunga jangka waktu, rangsangan dan pendayagunaan kredit. Apabila ditinjau dari tingkat bunga, yang perlu dipikirkan kembali adalah penetapan yang berimbang antara tingkat bunga KIK dengan tingkat bunga KMKP. Maksudnya dalam menentukan tingkat bunga hendaknya diperhatikan juga kebutuhan akan kredit tersebut; KIK hanya dibutuhkan sebagai bantuan modal permulaan atau investasi sedangkan KMKP dibutuhkan berulang kali sesuai dengan kebutuhan akan modal kerja yang selalu meningkat bersamaan dengan meningkatnya usaha yang dijalankan. Dewasa ini KIK diberikan dengan tingkat bunga yang lebih rendah daripada KMKP. Berbicara mengenai masalah rangsangan, hendaknya rangsangan yang diberikan benar-benar dimaksudkan untuk meningkatkan usaha dan bukan sekedar untuk merangsang dimulainya suatu usaha. Kelangsungan hidup dari usahapun perlu dijamin. Faktor jangka waktu sebenarnya erat pula kaitannya dengan tingkat bunga. Tingkat bunga yang tinggi dan tenggang waktu yang sangat singkat sering kali menyebabkan para peminjam uang terjepit antara harus melunasi bunga dengan melunasi cicilan sekaligus. Keadaan inilah yang dapat mengakibatkan beban hutang baru yang semakin meningkat. Dengan perkataan lain, hutang baru diakibatkan oleh adanya hutang lama yang makin lama makin bertumpuk. Apabila hal yang demikian ini berlangsung terus-menerus dengan sendirinya akan terjadi kemacetan kredit. Sebenarnya kredit macet dapat dihindarkan apabila dalam sistem pemberian kredit terjamin perputarannya. Maksudnya, yang dipentingkan di sini bukan ketepatan waktu mengembalikan pinjaman tetapi kelancaran usaha. Dengan demikian sebaiknya untuk menambah pinjaman mereka tidak harus mengembalikan seluruh pinjamannya dahulu, tetapi mereka



Tabel 4

K.M.K.P.						
Bulan/ tahun	Jumlah pemohon	Kumulatif	Nilai yang disetujui (Rp. juta)	Kumulatif (Rp. juta)	Nilai rata-rata yang disetujui (Rp. ribu)	
					Nominal	Riil
1974: Januari	3.355	3.355	564	564	1.589	1.589
Pebruari	1.643	1.998	2.030	2.594	1.236	1.189
Maret	1.305	3.303	1.894	4.488	1.451	1.382
April	2.118	5.421	4.083	8.571	1.928	1.769
Mei	1.361	6.782	1.033	9.604	759	696
Juni	2.029	8.811	1.465	11.069	722	651
Juli	686	9.497	824	11.893	1.201	1.082
Agustus	577	10.074	572	12.465	991	893
September	476	10.550	607	13.072	1.275	1.128
Oktober	3.148	13.698	1.347	14.419	428	369
Nopember	224	13.922	319	14.738	1.424	1.197
Desember	602	14.524	764	15.502	1.269	1.049
1975: Januari	311	14.835	708	16.210	2.277	1.851
Pebruari	477	15.312	1.009	17.219	2.115	1.706
Maret	457	15.769	695	17.914	1.521	1.207
April	611	16.380	1.446	19.360	2.367	1.849
Mei	457	16.837	713	20.073	1.560	1.209
Juni	789	17.626	620	20.693	786	605
Juli	725	18.351	644	21.337	888	678
Agustus	1.699	20.050	1.877	23.214	1.105	837
September	1.305	21.355	1.488	24.702	1.140	832
Oktober	984	22.339	1.384	26.086	1.407	1.020
Nopember	957	23.296	1.192	27.278	1.246	878
Desember	845	24.141	1.411	28.689	1.670	1.152
1976: Januari	1.219	25.360	1.973	30.662	1.619	1.165
Pebruari	12.360	37.720	3.217	33.879	260	186
Maret	45.561	83.281	6.877	40.756	151	105
April	7.118	90.399	3.363	44.119	473	329
Mei	8.921	99.320	2.057	46.176	231	158
Juni	2.873	102.193	3.034	49.210	1.056	723
Juli	30.420	132.613	4.604	53.814	151	103
Agustus	13.440	146.053	2.732	56.546	203	139
September	2.843	148.896	1.447	57.993	509	337
Oktober	11.900	160.796	6.077	64.070	511	338
Nopember	4.181	164.977	1.857	65.927	444	294
Desember	1.172	166.149	1.153	67.080	984	652
1977: Januari	1.117	167.266	1.513	68.593	1.355	842
Pebruari	1.756	169.022	2.041	70.634	1.162	717
Maret	14.855	183.877	4.152	74.786	280	173
April	7.103	190.980	5.338	80.124	752	459
Mei	25.432	216.412	5.259	85.383	207	125
Juni	1.515	217.927	3.552	88.935	2.345	1.413

	Juli	31.620	249.547	2.626	91.561	83	49
	Agustus	25.252	274.799	6.605	98.166	262	156
	September	7.976	282.775	3.605	101.771	452	268
	Oktober	2.157	284.932	1.472	103.243	682	404
	Nopember	2.102	287.034	1.990	105.233	947	560
	Desember	35.357	322.391	9.757	114.990	276	163
1978:	Januari	6.101	328.492	4.463	119.453	732	396
	Pebruari	4.271	332.763	3.467	122.920	812	437
	Maret	2.603	335.366	1.116	124.036	429	229
	April	1.625	336.991	3.578	127.614	2.202	1.159
	Mei	17.796	354.787	3.477	131.091	195	103
	Juni	10.989	365.776	4.456	135.547	406	217
	Juli	26.239	392.015	13.358	148.905	509	268
	Agustus	10.001	402.016	4.253	153.158	425	221
	September	4.502	406.518	5.211	158.369	1.160	611
	Oktober	3.549	410.067	8.671	167.040	2.443	1.279
	Nopember	4.795	414.862	6.330	173.370	1.320	677
	Desember	5.633	420.495	3.869	177.239	687	347
1979:	Januari	8.802	429.297	4.833	182.072	549	270
	Pebruari	4.413	433.710	1.167	183.239	265	128
	Maret	4.317	438.027	4.633	187.872	1.073	513
	April	13.669	451.696	7.990	195.862	585	272
	Mei	1.728	453.424	2.514	198.376	1.455	647
	Juni	58.260	511.684	15.718	214.094	270	117
	Juli	37.004	548.668	15.050	229.144	407	198
	Agustus	23.724	572.412	15.135	244.279	636	305
	September	38.469	610.881	18.243	262.522	474	230
	Oktober	11.376	622.257	14.070	276.592	1.237	595
	Nopember	8.397	630.654	14.472	291.064	1.724	809
	Desember	13.349	644.003	13.437	304.501	1.007	468

Sumber data: Laporan Keuangan Bank Indonesia.



Tabel 5

K.I.K.

Bulan/ tahun	Jumlah pemohon	Kumulatif	Nilai yang disetujui (Rp. juta)	Kumulatif (Rp. juta) disetujui	Nilai rata-rata yang disetujui (Rp. ribu)	
					Nominal	Riil
1974: Januari	307	307	615	615	2.003	2.003
Pebruari	1.442	1.749	2.543	3.158	1.764	1.696
Maret	2.862	4.611	2.509	5.667	877	835
April	1.357	5.968	2.573	8.240	1.896	1.740
Mei	892	6.860	2.037	10.277	2.284	2.095
Juni	899	7.759	1.296	11.573	1.442	1.299
Juli	363	8.122	664	12.237	1.829	1.648
Agustus	304	8.426	407	12.644	1.339	1.206
September	324	8.750	724	13.368	2.235	1.978
Oktober	571	9.321	1.283	14.651	2.247	1.937
Nopember	—131	9.190	—103	14.548	...	...
Desember	364	9.554	705	15.253	1.937	1.601
1975: Januari	630	10.184	1.234	16.487	1.959	13.039
Pebruari	413	10.597	879	17.366	2.128	1.716
Maret	727	11.324	1.402	18.768	1.928	1.530
April	406	11.730	871	19.639	2.145	1.676
Mei	420	12.150	788	20.427	1.876	1.454
Juni	686	12.836	1.230	21.657	1.793	1.379
Juli	956	13.792	795	22.452	832	635
Agustus	352	14.144	625	23.077	1.776	1.346
September	590	14.734	1.109	24.186	1.880	1.372
Oktober	636	15.370	1.168	25.354	1.837	1.331
Nopember	741	16.111	1.485	26.839	2.004	1.411
Desember	535	16.646	1.252	28.091	2.340	1.614
1976: Januari	961	17.607	1.453	29.544	1.512	1.088
Pebruari	1.032	18.639	1.458	31.002	1.413	1.009
Maret	1.165	19.804	3.088	34.090	2.650	1.840
April	648	20.452	1.309	35.399	2.020	1.403
Mei	1.388	21.840	1.505	36.904	1.084	743
Juni	857	22.697	2.121	39.025	2.475	1.695
Juli	1.089	23.786	2.188	41.213	2.009	1.376
Agustus	835	24.621	1.677	42.890	2.008	1.375
September	405	25.026	999	43.889	2.467	1.634
Oktober	1.441	26.467	2.544	46.433	1.765	1.169
Nopember	740	27.207	1.751	48.184	2.366	1.567
Desember	620	27.827	1.418	49.602	2.287	1.515
1977: Januari	565	28.392	1.404	51.006	2.485	1.544
Pebruari	658	29.050	1.299	52.305	1.974	1.219
Maret	1.691	30.741	2.964	55.269	1.753	1.082

	April	1.518	32.259	2.976	58.245	1.960	1.195
	Mei	946	33.205	1.931	60.176	2.041	1.230
	Juni	368	33.573	1.277	61.453	3.470	2.090
	Juli	683	34.256	1.850	63.303	2.709	1.622
	Agustus	1.416	35.672	2.860	66.163	2.020	1.202
	September	675	36.347	1.634	67.797	2.421	1.433
	Oktober	450	36.797	1.168	68.965	2.596	1.536
	Nopember	578	37.375	1.366	70.331	2.363	1.398
	Desember	2.362	39.737	3.855	74.186	1.632	966
1978:	Januari	1.123	40.860	2.079	76.265	1.851	1.001
	Pebruari	526	41.386	1.241	77.506	2.359	1.268
	Maret	777	42.163	1.743	79.249	2.243	1.200
	April	2.446	44.609	3.246	82.495	1.327	698
	Mei	1.175	45.784	1.632	84.127	1.389	735
	Juni	1.396	47.180	2.248	86.375	1.610	861
	Juli	1.589	48.769	6.349	92.724	3.996	2.103
	Agustus	970	49.739	2.475	95.199	2.552	1.329
	September	1.156	50.895	2.502	97.701	2.164	1.139
	Oktober	1.515	52.410	3.321	101.022	2.192	1.148
	Nopember	1.068	53.478	2.049	103.071	1.919	984
	Desember	1.492	54.970	2.730	105.801	1.830	924
1979:	Januari	1.030	56.000	2.005	107.806	1.947	959
	Pebruari	171	56.171	1.884	109.690	11.017	5.322
	Maret	1.207	57.378	2.976	112.666	2.466	1.180
	April	1.181	58.559	3.472	116.138	2.940	1.367
	Mei	1.004	59.563	3.111	119.249	3.099	1.504
	Juni	1.153	60.716	3.053	122.302	2.649	1.304
	Juli	878	61.594	3.559	125.891	4.088	1.985
	Agustus	2.493	64.087	7.622	133.513	3.057	1.463
	September	1.714	65.801	6.192	139.705	3.613	1.754
	Oktober	1.553	67.354	7.710	147.415	4.065	2.387
	Nopember	2.017	69.971	7.380	154.795	2.820	1.324
	Desember	2.126	72.097	8.315	163.110	3.911	1.819

*Sumber data:* Laporan Keuangan Bank Indonesia



Tabel 6A

DISTRIBUSI KMKP MENURUT NILAI RIIL RATA-RATA YANG DISETUJUI				
Pinjaman			Peminjam	
Pinjaman	Jumlah (juta Rp.)	Persen	Jumlah (orang)	Persen
< 250.000	111.366	36,57	422.753	65,65
< 500.000	91.058	29,90	148.214	23,01
< 750.000	44.738	14,69	39.525	6,14
< 1.000.000	21.114	6,93	14.052	2,18
< 1.250.000	14.298	4,70	9.218	1,43
< 1.500.000	14.117	4,64	6.369	0,99
< 1.750.000	1.573	0,52	832	0,13
< 2.000.000	6.237	2,05	3.040	0,47
Total	304.501	100	644.003	100

Tabel 6B

DISTRIBUSI KIK MENURUT NILAI RIIL RATA-RATA YANG DISETUJUI				
Pinjaman			Peminjam	
Pinjaman	Jumlah (juta Rp.)	Persen	Jumlah (orang)	Persen
< 750.000	7.178	4,40	5.965	8,26
< 1.000.000	15.396	9,43	10.210	14,14
< 1.250.000	30.513	18,69	15.745	21,80
< 1.500.000	41.118	25,19	17.089	23,66
< 1.750.000	25.945	15,90	11.561	16,00
< 2.000.000	23.191	14,21	6.778	9,38
< 2.250.000	10.278	6,30	3.156	4,37
> 2.250.000	9.594	5,88	1.724	2,39
Total	163.213	100	72.228	100

Tabel 7A

## DISTRIBUSI KMKP RATA-RATA YANG DISETUJUI (NILAI NOMINAL)

Pinjaman			Peminjam	
Pinjaman	Jumlah (juta Rp.)	Persen	Jumlah (orang)	Persen
< 250.000	27.632	9,07	173.190	26,89
< 500.000	93.906	30,84	271.986	42,23
< 750.000	60.109	19,74	103.097	16,01
< 1.000.000	14.817	4,87	18.100	2,81
< 1.250.000	49.837	16,37	44.463	6,90
< 1.500.000	15.325	5,03	11.231	1,75
< 1.750.000	19.828	6,51	11.730	1,82
< 2.000.000	4.083	1,34	2.118	0,33
> 2.000.000	18.964	6,23	8.088	1,26
Total	304.501	100	644.003	100

Tabel 7B

## DISTRIBUSI KIK RATA-RATA YANG DISETUJUI (NILAI NOMINAL)

Pinjaman			Peminjam	
Pinjaman	Jumlah (juta Rp.)	Persen	Jumlah (orang)	Persen
< 1.000.000	3.304	2,02	3.818	5,29
< 1.250.000	1.505	0,92	1.388	1,92
< 1.500.000	8.039	4,93	5.856	8,11
< 1.750.000	7.556	4,63	4.719	6,53
< 2.000.000	32.687	20,03	17.588	24,35
< 2.250.000	23.388	14,33	11.144	15,43
< 2.500.000	18.199	11,15	7.600	10,52
< 2.750.000	11.634	7,13	4.421	6,12
< 3.000.000	10.852	6,65	3.798	5,26
> 3.000.000	46.049	28,21	11.896	16,47
Total	163.213	100	72.228	100



dijinkan memutarakan kredit tersebut sejauh usahanya menunjukkan kemajuan yang berarti. Pada suatu saat pasti dirasakan kebutuhan akan modal lancar telah dapat dipenuhi sendiri dan pinjaman dapat mulai diangsur. Jika usahanya telah mantap tidak akan dialami lagi kesulitan dalam pengangsuran.

## PENUTUP

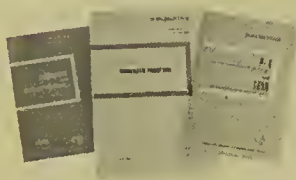
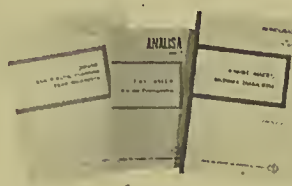
Berbicara mengenai kredit untuk golongan pengusaha lemah perlu pula dipelajari kebijaksanaan-kebijaksanaan Pemerintah yang mengatur tentang bantuan untuk golongan pengusaha lemah. Berbagai keputusan ataupun instruksi telah dikeluarkan untuk membantu mereka, di antaranya adalah KIK dan KMKP. Sejak dimulainya hingga saat ini mengenai kedua kredit tersebut telah diberikan berbagai penilaian. Ada kalanya penilaian itu positif tetapi tidak jarang pula bersifat negatif. Dalam Tabel 4 dan 5 dengan terperinci telah ditunjukkan perkembangan pelaksanaan KIK dan KMKP selama 6 tahun, baik mengenai jumlah nasabah maupun jumlah pinjamannya. Sepintas lalu tampaknya diperoleh hasil yang memuaskan dan terjadi peningkatan setiap tahunnya. Tetapi tabel-tabel berikutnya menunjukkan keadaan yang berbeda, terutama mengenai jumlah pinjaman. Kenaikan jumlah pinjaman menurut nilai nominal tidak segera mencerminkan peningkatan jumlah pinjaman dalam arti riil. Di samping itu pada Tabel 6 dan 7 ditunjukkan bahwa rata-rata kredit yang diminta tidak terlalu besar jumlahnya, tetapi sebagian besar nasabah justru meminjam dalam jumlah kecil. Perbandingan antara peminjam dan jumlah uang yang dipinjam menunjukkan pada bagian mana terdapat jumlah pinjaman ataupun jumlah peminjam yang terbesar dan apakah perbandingan tersebut seimbang atau malah timpang.

Pemberian KIK dan KMKP bertujuan untuk membantu permodalan pengusaha lemah, tetapi dalam realisasinya masih banyak ditemui hambatan yang justru tidak menguntungkan mereka, misalnya beban bunga yang terlampau berat dan persyaratan yang kurang fleksibel. Sering kali persyaratan yang diajukan terlalu dititikberatkan pada penetapan yang bersifat kaku, misalnya jangka waktu pengembalian dan tenggang waktu. Sebaiknya persyaratan tersebut diperingan, yaitu dengan menetapkan jangka waktu yang lain. Hal ini kiranya juga perlu diberlakukan untuk tenggang waktu, karena harus diingat bahwa kredit-kredit semacam ini diberikan untuk usaha yang kecil, yang tidak

memperoleh tax holiday sehingga mereka merasakan betapa beratnya beban pada awal usaha. Dengan perkataan lain, perlu pula diajukan pengecualian-pengecualian dalam setiap persyaratan, agar persyaratannya menjadi lebih fleksibel. Jika hal ini dapat dilaksanakan, kemacetan-kemacetan yang timbul pasti dapat diatasi sedikit demi sedikit. Alternatif lain yang dapat diberikan adalah misalnya kesempatan untuk memperpanjang pinjaman dengan menunjukkan bukti-bukti kemajuan yang telah diperoleh sebagai jaminannya. Dengan demikian dapat berarti bahwa pengusaha menambah jumlah pinjaman tanpa harus menambah beban baru yang lebih berat.

Tulisan ini didasarkan pada studi kepustakaan semata dan bukan studi lapangan, dan semua data angka diperoleh dari Laporan Keuangan Bank Indonesia. Dengan demikian tidak dilakukan analisa mengenai pelaksanaan teknisnya. Tetapi diharapkan bahwa paper ini dapat membantu memberikan gambaran serta pemikiran untuk mengembangkan KIK dan KMKP selanjutnya





Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

#### ANALISA

*terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—*

#### THE INDONESIAN QUARTERLY

*Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—*

#### BUKU—BUKU

*hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.*

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat      Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5